

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra obchodního práva

Jakub Juřica

Pojem a druhy veřejných zakázek

The concept and types of public procurement contracts

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce:

doc. JUDr. Stanislav Plíva, CSc.

Praha, září 2011

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně, všechny použité prameny a literaturu jsem řádně citoval a práci jsem nepoužil k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 23. září 2011

Jakub Juřica

Poděkování

Tímto bych velmi rád poděkoval panu doc. JUDr. Stanislavu Plívovi, Csc. za konzultace, které mi při přípravě této diplomové práce věnoval.

Obsah

OBSAH	- 1 -
ÚVOD	- 3 -
1 PRÁVO VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK	- 6 -
1.1 POJEM PRÁVO VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK	- 6 -
1.2 PRAMENY PRÁVA VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK	- 8 -
1.2.1 Vnitrostátní prameny práva	- 8 -
1.2.2 Mezinárodní prameny práva	- 11 -
1.2.3 Unijní prameny práva	- 12 -
1.3 ZÁSADY PRÁVA VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK	- 13 -
1.3.1 Zásada transparentnosti	- 14 -
1.3.2 Zásada rovného zacházení	- 15 -
1.3.3 Zásada zákazu diskriminace	- 15 -
2 VEŘEJNÁ ZAKÁZKA	- 17 -
2.1 POJEM VEŘEJNÁ ZAKÁZKA	- 17 -
2.2 VÝJIMKY Z PŮSOBNOSTI ZÁKONA	- 21 -
2.2.1 Obecné výjimky z působnosti zákona	- 22 -
2.2.2 Výjimky z působnosti zákona pro sektorové zadavatele	- 23 -
3 OSOBNÍ PŮSOBNOST ZÁKONA	- 26 -
3.1 ZADAVATEL VEŘEJNÉ ZAKÁZKY	- 26 -
3.1.1 Veřejný zadavatel	- 27 -
3.1.2 Dotovaný zadavatel	- 32 -
3.1.3 Sektorový zadavatel	- 35 -
3.1.4 Souběh zadavatelů, souběh činností, sdružování zadavatelů	- 37 -
3.2 CENTRÁLNÍ ZADAVATEL	- 40 -
3.3 DODAVATEL	- 41 -
3.3.1 Pojem dodavatel	- 41 -
3.3.2 Kvalifikace dodavatele	- 43 -
3.4 SUBDODAVATEL	- 44 -
4 DĚLENÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK	- 45 -
4.1 VEŘEJNÉ ZAKÁZKY DLE PŘEDMĚTU PLNĚNÍ	- 45 -
4.1.1 Veřejné zakázky na dodávky	- 46 -
4.1.2 Veřejné zakázky na stavební práce	- 46 -
4.1.3 Veřejné zakázky na služby	- 48 -
4.1.4 Souběžná plnění	- 49 -
4.2 VEŘEJNÉ ZAKÁZKY DLE VÝŠE PŘEDPOKLÁDANÉ HODNOTY	- 50 -
4.2.1 Nadlimitní veřejné zakázky	- 51 -
4.2.2 Podlimitní veřejné zakázky	- 53 -
4.2.3 Veřejné zakázky malého rozsahu	- 54 -
4.2.4 Stanovení předpokládaných hodnot veřejných zakázek	- 56 -
4.2.5 Rozdělení předmětu veřejné zakázky	- 59 -
ZÁVĚR	- 62 -

SEZNAM ZKRATEK.....	- 65 -
POUŽITÉ PRAMENY.....	- 67 -
ABSTRAKT.....	- 71 -
<i>KLÍČOVÁ SLOVA</i>	- 72 -
ABSTRACT.....	- 73 -
<i>KEY WORDS</i>.....	- 74 -

Úvod

Žijeme na počátku 21. století. Žijeme v době, kdy společnost klade na stát a jiné subjekty veřejného sektoru široké spektrum úkolů, pro jejichž naplňování tyto subjekty potřebují značné množství hmotných i nehmotných statků. Některé statky jsou subjekty veřejného sektoru schopny vyprodukovat vlastními silami (tzv. interní produkce statků), jiné si nakoupí od externích subjektů (tzv. externí produkce statků). V obou dvou formách produkce statků subjekty veřejného sektoru spotřebovávají veřejné prostředky. Jelikož v zájmu všech subjektů (veřejných i soukromých) by mělo být účelné, hospodárné a efektivní vynakládání finančních prostředků za účelem uspokojování svých potřeb, lze konstatovat, že externí produkce statků by měla být subjekty veřejného sektoru využívána pouze tehdy, pokud sami nejsou schopny určitý statek vlastními silami vyprodukovat, nebo tehdy, pokud externí subjekt je schopen daný statek dodat za cenu nižší, než by byla výrobní cena statku v případě interní produkce subjektem veřejného sektoru. V případech, kdy se subjekt veřejného sektoru rozhodne za účelem naplňování úkolů obstarat statek nákupem od externího subjektu, činí tak zpravidla prostřednictvím institutu veřejné zakázky.

Problematika veřejných zakázek je ve dnešní společnosti oblastí poměrně hojně diskutovanou, a to na úrovni odborné i laické veřejnosti. Veřejným zakázkám je rovněž věnována poměrně značná pozornost v médiích, která poukazují zejména na celou řadu předražených nákupů činěných subjekty veřejného sektoru a na s nimi spojená podezření z korupčních či klientelistických jednání určitých osob.

Skutečnost, že prostřednictvím veřejných zakázek dochází k nehoráznému plýtvání s veřejnými prostředky, je skutečností zcela neoddiskutovatelnou, kterou připouštějí i samotní vrcholní političtí představitelé státu. Nevládní nezisková organizace Transparency International odhaduje, že veřejné zakázky jsou v České republice předražené v průměru až o 20 %, což vzhledem k velikosti trhu veřejných zakázek v České republice představuje značný problém zejména v dnešní době, kdy se prakticky celý svět (včetně České republiky) potýká s problémem schodkových veřejných rozpočtů, v důsledku nichž roste veřejné zadlužení, které již mnohým státům činí problémy v takovém rozsahu, že si s nimi sami nejsou schopny poradit. Jednou z možností, jak problematiku narůstání veřejného zadlužení řešit, je možnost nastavení takového právního rámce nakládání s veřejnými prostředky, který povede

k minimalizaci plýtvání, což by mělo být jedním ze základních cílů současné legislativy.

Právo veřejných zakázek, zejména oblast zadávání, je tak možné považovat za jeden z významných regulátorů vynakládání veřejných prostředků. Cílem právní úpravy je nastavení takového právního rámce, který povede k zajištění hospodárného vynakládání veřejných prostředků při nákupu zamýšleného statku. Za tímto účelem jsou zákonodárcem vymezeny specifické procesy vedoucí k uzavření smluv na realizaci veřejné zakázky, kterými má být dosaženo, aby veřejným subjektem poptávané plnění bylo externím subjektem dodáno v co nejvyšší kvalitě při co nejnižší ceně. Pro naplnění daného účelu došlo v případě specifických procesů zadávání veřejných zakázek k omezení smluvní volnosti tak typické pro zakázky soukromé. Vedle oblasti zadávání je pak nutné zajistit účinnou kontrolu dodržování těchto specifických procesů a účinné sankcionování subjektů, kteří se dopustí protiprávního jednání.

Právní úprava veřejných zakázek je oblastí velmi obsáhlou a značně komplikovanou. Navíc se jedná o oblast práva, která se velmi rychle vyvíjí. To vše svědčí o důležitosti právní úpravy oblasti veřejných zakázek a o komplikovanosti nalézání ideálního řešení.

V této diplomové práci se nezabývám komplexním rozбором zákona č. 137/2006 Sb., neboť by to s ohledem k rozsahu a komplikovanosti problematiky, kterou upravuje, snad ani nebylo možné. Téma diplomové práce, které jsem si zvolil, zní „**Pojem a druhy veřejných zakázek**“. Z toho vyplývá, že cílem diplomové práce je podat podrobné vymezení pojmu veřejná zakázka tak, jak je chápán současnou legislativou České republiky, vymezit jednotlivé druhy veřejných zakázek, vymezit subjekty, které se účastní zadávání veřejných zakázek a vymezit základní zásady, kterými je právo veřejných zakázek ovládáno. Ambicí této diplomové práce je vedle zhodnocení právní úpravy de lege lata ve výše vymezených oblastech taktéž kritický pohled na současné právní pojetí některých institutů a návrh jejich možného vymezení de lege ferenda.

Diplomová práce je rozdělena celkem do čtyř kapitol.

Kapitulu první lze považovat za stručný úvod do problematiky práva veřejných zakázek, neboť je v ní stručně vymezen pojem právo veřejných zakázek. Dále je v kapitole první pojednáno o základních pramenech práva veřejných zakázek (vnitrostátních, mezinárodních, unijních), jejich vývoji (v případě vnitrostátních pramenů práva) a o základních zásadách, kterými je právo veřejných zakázek ovládáno.

Cílem této kapitoly je stručné seznámení čtenáře s problematikou, kterou se oblast práva veřejných zakázek zabývá, se základními prameny právní úpravy, stejně tak jako se základními zásadami práva veřejných zakázek.

Kapitola druhá se již zabývá vymezením pojmu veřejná zakázka tak, jak je chápán právní úpravou *de lege lata*. V této kapitole je dále vymezeno rozdílné pojetí veřejné zakázky v právní úpravě Evropské unie oproti právní úpravě české, dále je zde vymezeno rozdílné ekonomické a právní chápání daného pojmu. Dále jsou zde vymezeny tzv. výjimky z působnosti zákona, tedy specifické případy veřejných zakázek, které mohou být zadávány mimo zákonný režim.

Kapitola třetí se zabývá osobní působností zákona. Daná kapitola se věnuje subjektům účastnícím se zadávání veřejných zakázek, zejména pak subjektům zadavatele veřejných zakázek, centrálního zadavatele, dodavatele a subdodavatele.

Kapitola čtvrtá pojednává o jednotlivých kategoriích veřejných zakázek a smyslu jejich rozdělení do jednotlivých kategorií, kdy zákon explicitně užívá dvou kritérií: 1. kritéria předpokládané hodnoty veřejné zakázky; 2. kritéria předmětu plnění veřejné zakázky. V dané kapitole je navíc zmíněn jeden z největších nešvarů dnešní doby, který se v oblasti veřejných zakázek vyskytuje, kterým je účelové rozdělování předmětu veřejných zakázek na veřejné zakázky nižších předpokládaných hodnot za účelem obcházení úpravy specifických zadávacích řízení vymezených zákonem.

Při zpracování tématu diplomové práce jsem čerpal zejména z aktuálních právních předpisů, dále z odborné literatury (zejména z komentářů zákona č. 137/2006 Sb.), odborných časopisů, odborných studií a z odborných článků publikovaných v tištěných i elektronických médiích. Dalšími významnými prameny, ze kterých jsem čerpal, jsou rozhodnutí Ústavního soudu České republiky, českých obecných soudů, Soudního dvora Evropské unie a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

Diplomová práce vychází z právního stavu ke dni 23. září 2011.

1 Právo veřejných zakázek

1.1 Pojem právo veřejných zakázek

Pod pojmem právo veřejných zakázek se skrývá soubor právních norem, kterými zákonodárce normativně upravuje dvě základní oblasti práva veřejných zakázek, kterými jsou:

- I. oblast zadávání veřejných zakázek;
- II. oblast přezkumu zadávání veřejných zakázek.

Ad. 1) Oblast zadávání veřejných zakázek

První ze dvou základních oblastí práva veřejných zakázek je oblast zadávání veřejných zakázek. Veřejné zakázky jsou obvykle zadávány v tzv. zadávacích řízeních. Pod pojmem zadávacího řízení je možné spatřovat specifickou formu právně regulovaného procesu, který má vést k uzavření smlouvy, na jejímž základě je realizován nákup dodávek, služeb či stavebních prací zákonem vymezenými specifickými subjekty. Danými specifickými subjekty jsou tzv. zadavatelé veřejných zakázek (dále jen „**zadavatel**“)¹. Zadavatelé jsou subjekty, které při nákupu dodávek, služeb či stavebních prací od externích subjektů obvykle spotřebovávají veřejné prostředky obvykle pocházející ze státního či jiných veřejných rozpočtů. Jelikož tyto veřejné prostředky jsou z velké části získávány zdaněním subjektů sektoru soukromého, v důsledku čehož fakticky dochází k omezení disponibilních zdrojů těchto subjektů, je v zájmu veřejnosti, aby takto získané zdroje byly vynakládány pokud možno co nejšetrněji, tj. co nejhospodárněji, co nejefektivněji, co nejúčelněji. K naplnění daného zájmu veřejnosti (zejména hospodárnosti) mají vést zákonodárcem normativně stanovené specifické procesy vedoucí k uzavření smluv (tzv. **zadávací řízení**), které jsou pro zadavatele, až na výjimky, v prekontrakční i kontrakční fázi závazné v případech, kdy se za úplatu chystají pořídit dodávky, služby či stavební práce od externího subjektu. Smyslem zadávacích řízení je vytvoření prostředí otevřeného pro co největší okruh subjektů majících zájem zúčastnit se soutěže o realizaci veřejné zakázky, v důsledku čehož by mělo dojít k vytvoření konkurenčního prostředí mezi subjekty se zájmem realizovat veřejnou zakázku, což by mělo vést k uzavření pro zadavatele co

¹ Blíže k pojmu **zadavatel** viz část 3.1 této práce.

nejvýhodnější smlouvy, na jejímž základě má být následně zadavatelem poptávané plnění realizováno.

Ad. 2) Oblast přezkumu zadávání veřejných zakázek

Druhou ze dvou základních oblastí práva veřejných zakázek je oblast přezkumu zadávání veřejných zakázek ze strany orgánů veřejné moci. Orgány veřejné moci svou činnost vykonávají v mezích působnosti a pravomocí jim zákonem svěřených. Smyslem přezkumné činnosti orgánů veřejné moci je především kontrola průběhu zadávacího řízení, zda proběhlo v souladu se zákonem. Hlavní úloha v oblasti přezkumu zadávání veřejných zakázek je svěřena do působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“).² Vedle ÚOHS mohou vykonávat kontrolu v mezích své působnosti a pravomocí i jiné orgány, jejichž působnost je povinen ÚOHS respektovat. Takovým orgánem je například Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen „NKÚ“).³

Právo veřejných zakázek není v současné době považováno za samostatné právní odvětví. Otázka, zda to je či není správně, je otázkou hodnou k zamyšlení. Domnívám se, že by právo veřejných zakázek mohlo (možná dokonce i mělo) být považováno za samostatné právní odvětví, k čemuž mě vede hned několik důvodů, které spolu velmi úzce souvisí.

Prvním z důvodů je specifická povaha práva veřejných zakázek. Právo veřejných zakázek se vyskytuje na pomezí hned několika právních odvětví, zasahuje jak do odvětví soukromoprávních (obchodní právo, občanské právo), tak do odvětví veřejnoprávních (finanční právo, správní právo). Do oblasti práva soukromého patří oblast zadávání veřejných zakázek, naproti tomu oblast přezkumu zadávání veřejných zakázek má veřejnoprávní charakter.

Druhým z důvodů je obrovský rozsah finančních prostředků, které rok co rok „protékají“ přes institut veřejných zakázek. Rozsah trhu veřejných zakázek v České republice je odhadován na 17,5 % hrubého domácího produktu (dále jen „HDP“), což by za rok 2010 při HDP ve výši 3667,4 mld. Kč⁴ činilo téměř 642 mld. Kč. To ve

² Podle § 112 odst. 1 ZVZ.: „Úřad vykonává dohled nad dodržováním tohoto zákona.“

³ Činnost NKÚ je upravena především zákonem č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ Zdroj: Český statistický úřad (dále jen „ČSÚ“).

spojení s prvním z důvodů uvedeném v předešlém odstavci dle mého názoru odůvodňuje vymezení práva veřejných zakázek za samostatné právní odvětví.

Třetím z důvodů je to, že vymezením práva veřejných zakázek za samostatné právní odvětví by dle mého názoru nutně muselo vést ke zvýšení zájmu o danou problematiku jak ze strany právní vědy, tak ze strany odborné i laické veřejnosti. To by dle mého názoru nutně muselo vést ke zvýšení zájmu o problematiku veřejných zakázek i při výuce na právnických fakultách, což by mohlo být považováno za jedno z dalších pozitiv.

Jediným argumentem proti vymezení práva veřejných zakázek za samostatné právní odvětví, který mě napadá, je obava z přílišné fragmentace právního řádu ČR do mnoha právních odvětví. Přesto, nebo právě proto, si dovoluji tvrdit, že důvody pro vymezení práva veřejných zakázek za samostatné právní odvětví značně převažují, a proto by de lege ferenda o tom mělo být uvažováno.

1.2 Prameny práva veřejných zakázek

1.2.1 Vnitrostátní prameny práva

Základním právním předpisem upravujícím problematiku veřejných zakázek v České republice je ode dne 1. 7. 2006, kdy vstoupil v účinnost, zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**ZVZ**“ nebo „**zákon**“). Jedná se o v pořadí již třetí komplexní úpravu oblasti veřejných zakázek přijatou ve formě zákona v České republice od roku 1989.

Prvním speciálním zákonem upravujícím problematiku veřejných zakázek v České republice byl zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „**původní zákon o VZ**“), který nabyl účinnosti dnem 1. ledna roku 1995. Do tohoto data byla problematika veřejných zakázek upravena na našem území „pouze“ ve formě podzákonných právních předpisů.⁵ Jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu, zákon č. 199/1994 Sb. vycházel především z tzv. modelového zákona o zadávání (Model Law on Procurement) přijatého UNCITRAL⁶. Zákon č. 199/1994 Sb. stanovil,

⁵ Např. nařízením č. 61/1909 ř.z., o zadávání státních dodávek a prací, nebo nařízením vlády Republiky československé č. 667/1920 Sb. Z. a n., o zadávání státních dodávek a prací (tzv. Zadávací řád).

⁶ UNCITRAL (UNITED NATIONS COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE LAW) je zkratkou pro Komisi OSN pro mezinárodní obchodní právo, která byla založena roku 1966 s cílem odstranit překážky mezinárodního obchodu.

že veřejné zakázky mají být zadávány ve veřejné obchodní soutěži podle obchodního zákoníku (dále jen „**OBCHZ**“) ⁷ a podle původního zákona o VZ ⁸. V zákonem stanovených případech, zejména 1. v případě rozsáhlé, složité a technicky náročné veřejné zakázky, nebo 2. v případě nezbytnosti postupného technického a technologického vyjasňování plnění veřejné zakázky, nebo 3. v případě variantního řešení veřejné zakázky, bylo možné použít modifikaci veřejné obchodní soutěže – tzv. dvoustupňovou veřejnou soutěž ⁹. „Zbytkové kategorie“ zadávání pak byly upraveny v části třetí daného zákona.

V souvislosti s blížícím se vstupem České republiky do Evropské unie a v souvislosti s ním související povinností uvést právní řád České republiky do souladu s legislativním rámcem Evropské unie bylo stále více zřejmé, že právní úprava obsažená v zákoně č. 199/1994 Sb. nebyla konzistentní s legislativou Evropské unie. Nesoulad byl natolik významný, že jej nebylo možné odstranit „pouhou“ novelizací zákona, proto se zákonodárce rozhodl přijmout zcela nový právní předpis upravující oblast veřejných zakázek. Stal se jím zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „**předchozí zákon o VZ**“) ze dne 17. 12. 2003, který vstoupil v účinnost dne 1. 5. 2004, tedy v den vstupu České republiky do Evropské unie. Přijetím tohoto zákona došlo k transpozici všech tehdy v oblasti veřejných zakázek platných evropských směrnic do českého právního řádu. ¹⁰ Tímto zákonem se tak česká právní úprava veřejných zakázek stala kompatibilní s právním rámcem Evropské unie.

Zákon č. 40/2004 Sb. přinesl ve srovnání s původním zákonem o VZ celou řadu změn. Nejpodstatnější změnou bylo upuštění od principu zadávání veřejných zakázek ve veřejné obchodní soutěži; místo toho si mohl zadavatel za podmínek stanovených zákonem zvolit pro zadání veřejné zakázky jeden ze čtyřech druhů zadávacích řízení: 1. otevřené řízení; 2. užší řízení; 3. jednací řízení s uveřejněním; 4. jednací řízení bez uveřejnění. Dalšími podstatnými změnami, které předchozí zákon o VZ přinesl, byla změna definice zadavatele, dále došlo k oddělení veřejných zakázek nadlimitních od podlimitních či zrušení institutu veřejných zakázek malého rozsahu, a jiné.

⁷ Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Právní úprava veřejné obchodní soutěže je obsažena v ustanoveních § 281 – 288 OBCHZ.

⁸ Část druhá zákona č. 199/1994 Sb.

⁹ Viz zákon 199/1994 Sb., § 43 až 48.

¹⁰ Jednalo se o směrnice 71/304/EHS, 89/665/EHS, 92/13/EHS, 92/50/EHS, 93/36/EHS, 93/37/EHS, 93/38/EHS, 97/52/ES, 98/4/ES a 2001/78/ES.

V době účinnosti zákona č. 40/2004 Sb., tj. v mezidobí od 1. 5. 2004 do 30. 6. 2006, se ukázala celá řada jeho podstatných nedostatků. Hlavními jeho nedostatky, jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu, byly kromě komplikované systematiky a problematické návaznosti jednotlivých částí zákona například přílišná rigidita zadávacích řízení v případě podlimitních veřejných zakázek, dále mezery v právní úpravě námitek a v návaznosti lhůt, dále nejasnosti v otázce složení a ustanovování hodnotících komisí a jiné. Vedle toho, že zákon 40/2004 Sb. trpěl mnohými nedostatky, z nichž některé se nepodařilo odstranit ani jeho novelizacemi (zákon č. 40/2004 Sb. byl za dobu své účinnosti novelizován celkem osmkrát), navíc vyvstala potřeba transpozice nových evropských zadávacích směrnic do české právní úpravy. To vše vedlo zákonodárce k rozhodnutí přijmout zcela nový právní předpis upravující problematiku veřejných zakázek.

Stal se jím zákon č. 137/2006 Sb., zákon o veřejných zakázkách, který vstoupil v účinnost dne 1. 7. 2006 a ve znění jeho mnoha následných novelizací (ke dni 23. září 2011 došlo celkem k jedenácti novelizacím ZVZ) je zákonem účinným dodnes. Jedná se o právní předpis, který obsahuje komplexní právní úpravu veřejných zakázek v České republice. Jak vyplývá z důvodové zprávy zákona, hlavními principy, na nichž je zákon postaven, jsou zejména princip transparentnosti, princip rovného zacházení a princip zákazu diskriminace, princip vzájemného uznávání a princip proporcionality. Hlavním cílem zákona je pak zajištění hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti vynakládání veřejných prostředků při nákupu ekonomických statků od externích subjektů, čehož má být, jak již bylo uvedeno výše, dosaženo vytvořením konkurenčního prostředí mezi subjekty se zájmem získat realizaci veřejné zakázky prostřednictvím specifických zadávacích řízení.

Z hlediska systematiky je ZVZ rozdělen na devět částí¹¹, k zákonu dále náleží tři přílohy¹². Fakticky ZVZ upravuje dvě základní oblasti práva veřejných zakázek,

¹¹ Část první – obecná ustanovení (§ 1 až 20); část druhá – zadávací řízení (§ 21 až 85); část třetí – zvláštní postupy v zadávacím řízení (§ 86 až 101); část čtvrtá – soutěž o návrh (§ 102 až 109); část pátá – ochrana proti nesprávnému postupu zadavatele (§ 110 až 124); část šestá – seznam kvalifikovaných dodavatelů, systém certifikovaných dodavatelů, zahraniční seznam dodavatelů, rejstřík osob se zákazem plnění veřejných zakázek (§ 125 až 145); část sedmá – společná ustanovení (§ 146 až 157); část osmá – přechodná a závěrečná ustanovení (§ 158 až 160); část devátá – účinnost (§ 161).

¹² Příloha č. 1 – Seznam služeb podléhajících uveřejnění v Úředním věstníku Evropské unie; Příloha č. 2 – Seznam služeb nepodléhajících uveřejnění v Úředním věstníku Evropské unie; Příloha č. 3 – Stavební činnosti podle § 9 odst. 1 písm. a).

kterými jsou, jak již bylo uvedeno výše: 1. oblast zadávání veřejných zakázek¹³; 2. oblast přezkumu zadávání veřejných zakázek.

K provedení ZVZ byla přijata celá řada podzákonných prováděcích právních předpisů. Jedná se například o nařízení vlády č. 77/2008 Sb., o stanovení finančních limitů pro účely zákona o veřejných zakázkách, o vymezení zboží pořizovaného Českou republikou – Ministerstvem obrany, pro které platí zvláštní finanční limit, a o přepočtech částek stanovených v zákoně o veřejných zakázkách v eurech na českou měnu (dále jen „**nařízení o finančních limitech**“), kterým jsou stanoveny finanční limity sloužící k oddělení nadlimitních veřejných zakázek od veřejných zakázek podlimitních, nebo vyhláška č. 328/2006 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přezkouvání úkonů zadavatele pro účely zákona o veřejných zakázkách, a jiné.

Je třeba mít na paměti, že zatímco úprava zadávání veřejných zakázek obsažená v evropských zadávacích směrniciích dopadá pouze na nadlimitní veřejné zakázky, úprava obsažená v ZVZ dopadá vedle nadlimitních veřejných zakázek též na veřejné zakázky podlimitní a veřejné zakázky malého rozsahu. Lze tedy konstatovat, že úprava obsažená v ZVZ je úpravou přísnější, neboť dopadá na širší okruh nákupů co do předpokládané hodnoty činěných subjektem zadavatelem.

1.2.2 Mezinárodní prameny práva

Právo veřejných zakázek vzhledem ke svému převážně národnímu charakteru není oblastí z pohledu mezinárodního práva příliš hojně upravenou. Přesto i v této oblasti se můžeme setkat s celou řadou dvoustranných či vícestranných dohod uzavřených mezi státy, popřípadě seskupeními států. Jejich základní účel zpravidla spočívá v zajištění rovného nediskriminačního přístupu na domácí trh veřejných zakázek i pro subjekty pocházející z ostatních smluvních států, a to na základě principu reciprocity.

Za nejvýznamnější dohodu v této oblasti je pak považována Dohoda o veřejných zakázkách – Government Procurement Agreement (dále jen „**GPA**“), která nabyla účinnosti dne 1. 1. 1996. Dohoda o veřejných zakázkách je vícestrannou mezinárodní

¹³ Současný ZVZ upravuje celkem šest druhů specifických procesů zadávání veřejných zakázek, tzv. zadávacích řízení. Jsou jimi: 1. otevřené řízení; 2. užší řízení; 3. jednací řízení s uveřejněním; 4. jednací řízení bez uveřejnění; 5. soutěžní dialog; 6. zjednodušené podlimitní řízení. Vedle toho ZVZ upravuje ještě tzv. dynamický nákupní systém (§ 93 a násl. ZVZ) a tzv. rámcovou smlouvu (§ 89 a násl. ZVZ); tyto dva specifické instituty ovšem nelze považovat za zadávací řízení.

dohodou uzavřenou mezi některými členskými státy Světové obchodní organizace (World Trade Organization; dále jen „WTO“), přičemž jednou ze smluvních stran je i Evropská unie; GPA je tak závazná pro všechny členské státy Evropské unie včetně České republiky.¹⁴ GPA stanovuje základní principy, základní práva a povinnosti, které mají být dodržovány na území smluvních stran. Hlavním cílem celé dohody je zajištění nediskriminace zahraničních dodavatelů, kdy smluvní strany se dohodou zavázaly nečinit rozdíly mezi domácími a zahraničními dodavateli a nečinit rozdíly mezi dodavateli pocházejícími z jednotlivých smluvních států navzájem. Ustanovení GPA se ovšem nevztahují na veškeré spektrum veřejných zakázek, aplikují se pouze tehdy, pokud veřejná zakázka splňuje dohodou vymezená kritéria co do zadavatele, co do předmětu plnění, co do výše finančního plnění, a jiné.

1.2.3 Unijní prameny práva

Na úrovni Evropské unie je problematika veřejných zakázek oblastí poměrně podrobně upravenou, a to především právem sekundárním. Primární právo oblast veřejných zakázek výslovně neupravuje, jsou v něm ovšem vymezeny obecné principy, které se vztahují i na problematiku veřejných zakázek a které jsou následně promítnuty i do sekundárních právních předpisů problematiku veřejných zakázek upravujících. Ze sekundárních právních předpisů pak mají v oblasti práva veřejných zakázek dominantní postavení především směrnice, méně pak nařízení¹⁵. Důležitou roli i v této oblasti pak mají rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie (dále jen „ESD“), který svými rozhodnutími poskytuje interpretační i aplikační vodítka užití právních norem.

Směrnice bývají označovány jako tzv. teleologické normy. Na vnitrostátní úrovni nemají přímý účinek, ale jednotlivé členské státy Evropské unie mají povinnost zásadám a principům ve směrnici vymezeným přizpůsobit svoji národní legislativu a tím dosáhnout cílů ve směrnici vymezených. Směrnice tedy vyjadřují účel nebo cíl, kterého má být dosaženo, ale nestanovují, jak jej dosáhnout. Pro státy jsou směrnice závazné co do výsledku, vlastní úprava toho, jak má být výsledku dosaženo, je pak ponechána k naplnění národní legislativě. V oblasti práva veřejných zakázek je

¹⁴ Blíže k závaznosti GPA viz např.: SCHNITZER, J. S.; KRUTÁKOVÁ, L.. Dohoda o veřejných zakázkách (GPA) – Je pro zadavatele v České republice závazná?. *Veřejné zakázky a PPP projekty*. 2009, 1. ročník, č. 1, s. 59-73.

¹⁵ Např. nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2195/2002 ze dne 5. listopadu 2002, o společném slovníku pro veřejné zakázky (CPV), ve znění nařízení Komise (ES) č. 213/2008.

směrnice podle oblastí, které upravují, možné rozdělit do dvou skupin, a to na: 1. zadávací směrnice; 2. přezkumné směrnice.

Pro oblast zadávání veřejných zakázek tvoří páteř evropské legislativy dvě směrnice, a to: 1. Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/18/ES, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**klasická zadávací směrnice**“); 2. Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/17/ES, o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**sektorová zadávací směrnice**“).

Pro oblast přezkumu zadávání veřejných zakázek tvoří páteř evropské legislativy dvě směrnice, a to: 1. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 1989/665/EHS, o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2007/66/ES; 2. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 1992/13/EHS, o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se uplatňování pravidel Společenství pro postupy při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2007/66/ES.

Je nutné mít na paměti, že evropské zadávací směrnice, jak již bylo uvedeno dříve, se uplatní pouze v případech, kdy předpokládaná hodnota veřejné zakázky přesáhne prahovou hodnotu ve směrnici stanovenou, tedy pouze v případech nadlimitních veřejných zakázek.

1.3 Zásady práva veřejných zakázek

Základní zásady postupu zadavatele vychází ze zásad obsažených v právu Evropské unie a je třeba je podle práva Evropské unie interpretovat tak, jak jsou interpretovány v právu evropském, mimo jiné ve smyslu rozhodnutí ESD. Zákon 137/2006 Sb. v ustanovení § 6 ZVZ vymezuje tzv. obecné zásady postupu zadavatele. Jedná se o trojici základních zásad: 1. zásadu transparentnosti; 2. zásadu rovného zacházení; 3. zásadu zákazu diskriminace. Danými zásadami je zadavatel povinen se řídit při všech

činnostech, které souvisejí se zadáváním veřejných zakázek; výjimky ze základních zásad jsou ZVZ stanoveny ve velmi omezené míře.¹⁶

Význam základních zásad lze spatřovat ve dvou rovinách: 1. v rovině interpretační, kdy sporná ustanovení zákona mají být interpretovány v souladu se základními zásadami; 2. v rovině aplikační, kdy jednotlivá v praxi aplikovaná ustanovení zákona lze považovat za „pouhou“ konkretizaci základních zásad. Veškeré zásady by pak měly dopomoci k naplnění základního cíle práva veřejných zakázek, tedy k zajištění hospodárného vynakládání veřejných prostředků.

K závaznosti zásad pro jednotlivé kategorie zadavatelů je možno uvést: „*Veřejný a dotovaný zadavatel jsou povinni dodržovat zásady v plném rozsahu, bez ohledu na to, zda zadávají veřejné zakázky nadlimitní, podlimitní či veřejné zakázky malého rozsahu. Sektorový zadavatel je povinen se řídit zásadami pouze tehdy, zadává-li nadlimitní veřejné zakázky či aplikuje-li jiná zákonná ustanovení týkající se nadlimitních veřejných zakázek.*“¹⁷

Vedle této trojice základních zásad je zadavatel povinen dodržovat i zásady jiné, kdy některé lze dovodit ze ZVZ, např. zásada přiměřenosti rozsahu požadované kvalifikace¹⁸, jiné vyplývají z práva EU¹⁹.

1.3.1 Zásada transparentnosti

Krutáková a Kruták ve své knize k zásadě transparentnosti uvádějí: „*Zásadou transparentnosti se rozumí průhlednost, srozumitelnost, pochopitelnost, předvídatelnost, ověřitelnost jednotlivých kroků zadavatele v řízení; tyto kroky zadavatel činí na základě podkladů, které je povinen uchovávat.*“²⁰ Podle zásady transparentnosti tak musí být při zadávání jakékoliv veřejné zakázky zadavatelem postupováno transparentním způsobem, a to ve všech úkonech zadavatele od samotného

¹⁶ Např. za porušení zásady rovného zacházení ani zásady zákazu diskriminace není podle ZVZ považováno zvýhodnění dodavatelů zaměstnávajících osoby se zdravotním postižením (srov. § 101 ZVZ).

¹⁷ KRČ, R.; MAREK, K.; PETR, M. *Zákon o veřejných zakázkách a koncesní zákon : s komentářem*. Praha : Linde, 2008. Část první – Obecná ustanovení, s. 82.

¹⁸ Viz § 50 odst. 3 ZVZ, podle něhož: „*Veřejný zadavatel je povinen omezit rozsah požadované kvalifikace pouze na informace a doklady bezprostředně související s předmětem veřejné zakázky.*“

¹⁹ Viz bod 2 preambule tzv. klasické zadávací směrnice, resp. bod 9 preambule tzv. sektorové zadávací směrnice.

²⁰ KRUTÁKOVÁ, L. KRUTÁK, T. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady*. Olomouc : ANAG, 2007. Část první - Obecná ustanovení, s. 43

počátku zadávacího řízení, v jeho průběhu, až po jeho konec. Subjektem, který má povinnost zajistit, aby jednotlivé kroky prováděné v průběhu zadávacího řízení nepůsobily netransparentně, je vždy zadavatel veřejné zakázky.²¹

Na základě zásady transparentnosti tak má zadavatel povinnost zadat konkrétní veřejnou zakázku v zadávacím řízení, které odpovídá kategorii konkrétní veřejné zakázky; v průběhu samotného zadávacího řízení pak má zadavatel povinnost postupovat způsobem transparentním tak, aby byl vybrán co nejvhodnější uchazeč pro realizaci veřejné zakázky; jednání zadavatele by tak mělo být zcela průhledné, každý z kroků učiněných v průběhu zadávacího řízení by měl být zadavatel schopen doložit a logicky zdůvodnit. Promítnutí zásady transparentnosti do ZVZ je možné spatřovat například v povinnosti zadavatele uchovávat dokumentaci o veřejné zakázce a záznamy o úkonech učiněných elektronicky po dobu zákonem stanovenou, aby i při následné kontrole mohl orgán k tomu věcně příslušný přezkoumat dodržení zákonného postupu zadavatelem.²²

1.3.2 Zásada rovného zacházení

Ze zásady rovného zacházení plyne pro zadavatele povinnost postupovat v průběhu celého procesu zadávání veřejné zakázky vůči všem subjektům stejným způsobem. V průběhu celého zadávacího řízení musí zadavatel například poskytovat všem subjektům stejné informace ve stejném rozsahu a umožnit jim uplatňovat jejich práva za stejných podmínek a rovněž ve stejném rozsahu. Za porušení zásady rovného zacházení je považována například situace, kdy se zadavatel rozhodl využít tzv. institutu doplnění kvalifikace podle ustanovení § 59 odst. 4 ZVZ, avšak neposkytl tuto možnost všem subjektům v obdobném postavení ve stejné míře.²³

1.3.3 Zásada zákazu diskriminace

Poslední z tria obecných zásad postupu zadavatele, zásada zákazu diskriminace, velmi úzce souvisí se zásadou rovného zacházení. Fakticky se dá říci, že zadavatel, který se dopustí diskriminačního jednání vůči určitému uchazeči, poruší tedy zásadu

²¹ Jak vyplývá např. z rozsudku Krajského soudu v Brně, sp. zn. 62 Ca 47/2007. Dostupné z WWW: <http://www.compet.cz/fileadmin/user_upload/sbirky_rozhodnuti/rozsudky_VZ/62Ca47_2007_111.pdf>

²² Viz § 155 ZVZ.

²³ Viz např. rozhodnutí ÚOHS Č.j. S206/2008/VZ-20737/2008/530/Kr ze dne 10. listopadu roku 2008.

zákazu diskriminace, se téměř vždy dopustí zároveň porušení zásady rovného zacházení, a naopak.

Ze zásady zákazu diskriminace plyne pro zadavatele povinnost jednat nediskriminačně vůči všem subjektům ve shodném postavení ve všech fázích zadávacího řízení,²⁴ zadavatel tedy nesmí v průběhu celého zadávacího řízení upřednostňovat jednoho (některé) dodavatele na úkor jednoho (některých) subjektů ostatních. Diskriminačního jednání se tedy dopustí ten zadavatel, který poskytne některému dodavateli (dodavatelům) neoprávněnou výhodu na úkor jiných subjektů.

Klasickým příkladem diskriminačního jednání je tzv. „užití veřejné zakázky na míru konkrétnímu dodavateli“. V tomto případě zadavatel nastaví kvalifikační předpoklady přesně na míru konkrétnímu subjektu, čímž de facto znemožní ostatním subjektům možnost úspěšně se zúčastnit zadávacího řízení, jelikož dané podmínky fakticky nemohou splnit, čímž se zadavatel dopustí diskriminačního jednání vůči ostatním potenciálním dodavatelům.

²⁴ Viz. rozsudek ESD C-16/98, Komise proti Francie, ze dne 5. října roku 2000.

2 Veřejná zakázka

2.1 Pojem veřejná zakázka

Na pojem veřejná zakázka lze nahlížet ze dvou hledisek: 1. z hlediska ekonomického; 2. z hlediska právního. Z ekonomického hlediska se pojmem veřejná zakázka rozumí účelná alokace veřejných zdrojů, kterou je zadavatelem sledováno naplňování určitých předem stanovených společenských cílů zejména ekonomicko-sociální povahy tím, že zadavatel nakoupí určité ekonomické statky od externích subjektů, které mají sloužit k naplňování předem stanovených společenských cílů.²⁵

Pro právní vymezení pojmu veřejná zakázka jakožto jednoho ze základních institutů práva veřejných zakázek je rozhodující vůle zákonodárce vyjádřená v právním předpise upravujícím problematiku veřejných zakázek; pouze zákonodárce může určit, co je veřejnou zakázkou a co nikoliv. Je nutné si uvědomit skutečnost, že právní vymezení institutu veřejné zakázky může být v národní legislativě České republiky upraveno odlišně od legislativy jiného státu, stejně tak i v národní legislativě v důsledku legislativního vývoje práva veřejných zakázek může být institut veřejné zakázky vymezen v různých dobách různým způsobem.²⁶

Recentní právní úprava vymezuje pojem veřejná zakázka v ustanovení § 7 odst. 1, první věta, ZVZ, podle něhož je veřejnou zakázkou *zakázka realizovaná na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací*. Daným ustanovením tak ZVZ označuje určitá plnění splňující zákonem stanovené znaky jako veřejné zakázky. Z daného ustanovení je pak možné dovodit základní (tzv. pojmové) znaky veřejné zakázky, které pro to, aby se jednalo o veřejnou zakázku ve smyslu ZVZ, musejí být naplněny kumulativně.

²⁵ Srov. PAVEL, J. . *Veřejné zakázky v České republice*. Praha : Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. Co je veřejná zakázka?, s. 15.

²⁶ S klasickým příkladem toho, jak může znění legislativy ovlivnit chápání pojmu veřejná zakázka, se můžeme setkat i v rámci legislativního vývoje práva veřejných zakázek v České republice. Podle zákona č. 40/2004 Sb. se považovaly za veřejnou zakázku pouze ty zakázky na dodávky, na služby nebo na stavební práce, u nichž předpokládaná hodnota zakázky přesáhla 2 mil. Kč bez DPH (srov. § 6 zákona 40/2004 Sb.). Nákupy dodávek, služeb nebo stavebních prací, jejichž předpokládaná hodnota nedosáhla výše uvedené částky, nebyly veřejnou zakázkou ve smyslu předchozího zákona o VZ a subjekt zadavatele je tak mohl provádět mimo zákonný režim. Oproti tomu současný ZVZ neuvádí při vymezení veřejné zakázky žádnou dolní hranici její předpokládané hodnoty, má se tudíž za to, že každý nákup prováděný zadavatelem je při splnění ostatních zákonných znaků veřejnou zakázkou, a to bez ohledu na výši jeho předpokládané hodnoty.

Pojmovými znaky veřejné zakázky tedy jsou:

- I. smluvní základ veřejné zakázky,
- II. subjekty veřejné zakázky,
- III. předmět veřejné zakázky
- IV. úplatnost veřejné zakázky.

Ad. I) Smluvní základ veřejné zakázky

Jak vyplývá z § 7 odst. 1 ZVZ, každá veřejná zakázka je **zakázkou realizovanou na základě smlouvy**, kdy zákon upravuje postup vedoucí k jejímu uzavření. Zákonem dále vyžadována obligatorní písemná forma smlouvy pro ty veřejné zakázky, které je zadavatel povinen zadat podle zákona.²⁷

Ad. II) Subjekty veřejné zakázky

Subjekty veřejné zakázky (smluvními stranami) jsou vždy **zadavatel** na straně jedné a **dodavatel** na straně druhé.²⁸ Zákonem je upraven postup vedoucí k výběru smluvního partnera pro případy, kdy si subjekt zadavatele chystá úplatně pořídit určité plnění od externího subjektu.

Ad. III) Předmět veřejné zakázky

Předmětem veřejné zakázky je **poskytnutí dodávek, poskytnutí služeb nebo provedení stavebních prací** dodavatelem pro zadavatele.²⁹ Stranou plnění poptávající je tedy vždy zadavatel, stranou plnění poskytující je vždy dodavatel. Prakticky neexistuje plnění, které by nebylo možné zařadit pod jednu z výše uvedených kategorií předmětu veřejné zakázky.

Ad. IV) Úplatnost veřejné zakázky

Posledním pojmovým znakem veřejné zakázky je znak její úplatnosti, kdy dodavateli za plnění poskytnuté zadavateli náleží smluvené protiplnění, nejčastěji ve formě peněžité úhrady. Peněžitá forma úplaty není ovšem zákonem stanovena jako forma

²⁷ Podle § 7 odst. 1, druhá věta, ZVZ: „*Veřejná zakázka, kterou je zadavatel povinen zadat podle tohoto zákona, musí být realizována na základě písemné smlouvy.*“

²⁸ K vymezení pojmu zadavatele a k vymezení pojmu dodavatele blíže **viz kapitola třetí** této práce.

²⁹ K vymezení pojmu dodávka, pojmu služba a pojmu stavební práce blíže **viz kapitola čtvrtá** této práce.

výlučná, je tudíž možné, aby si zadavatel s dodavatelem smluvili jako úplatu i jiné v penězích vyjádřitelné plnění, které je výdajem ze strany zadavatele.

Prvek úplatnosti je pojmovým znakem veřejné zakázky, je tudíž nutné si uvědomit, že v případech, kdy určitý subjekt poskytne subjektu zadavatele určité plnění bez nároku na smluvené protiplnění, například v případě smlouvy darovací podle § 628 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OZ“), tak se nemůže jednat o veřejnou zakázku, a to z důvodu absence pojmového znaku úplatnosti. Dále je nutné si uvědomit, že charakter veřejné zakázky mají pouze případy, kdy subjektu zadavatele vzniká vůči dodavateli peněžitý nebo v penězích vyjádřitelný závazek, nikoliv však případy, kdy subjektu zadavatele plyne z uzavřené smlouvy příjem.³⁰

Jsou-li kumulativně naplněny všechny výše vymezené pojmové znaky, pak se jedná o veřejnou zakázku ve smyslu ZVZ, a to bez ohledu na výši její předpokládané hodnoty. Za veřejnou zakázku je tak možné považovat jakýkoliv nákup dodávek, služeb či stavebních prací subjektem zadavatele od externího subjektu ve výši předpokládané hodnoty od 1 Kč bez DPH.

Z výše uvedeného vyplývá, že současný ZVZ chápe veřejnou zakázku jako zakázku realizovanou na základě smlouvy; smlouva je zde chápána „pouze“ jako právní úkon, který je výstupem procesu zadávání, na jehož základě dochází k realizaci plnění v něm uvedeného. Dané plnění, nikoliv daná smlouva, je veřejnou zakázkou. Takto vymezené pojetí veřejné zakázky se ovšem odlišuje od pojetí veřejné zakázky vymezeného ve článku prvním tzv. klasické zadávací směrnice³¹, respektive ve článku prvním

³⁰ Viz rozhodnutí ÚOHS ze dne 29. března 2005, Č.j. VZ/S18/05-153/1498/05-Va, podle kterého: „Z výše uvedené citace zákona vyplývá, že veřejnou zakázkou se rozumí úplatná smlouva uzavřená mezi zadavatelem a vybraným uchazečem (příp. uchazeči). Z povahy vztahů, které vznikají mezi uvedenými subjekty, jakož i z pojmu "zakázka" je zřejmé, že se na straně zadavatele jedná o určitý požadavek na splnění, realizaci dodávek, prací, služeb, přičemž zadavatel vybírá subjekt, který požadované dodávky, práce či služby poskytuje. Důležité tedy je, kdo uvedená plnění nebo činnosti poskytuje a kdo je přijímá. Režimu zákona podléhají pouze případy, kdy zadavateli vzniká určitý peněžitý závazek (tedy, když vynakládají finanční prostředky ze svého rozpočtu), což v případě "čistého" nájmu není splněno, neboť nedochází k výdaji prostředků, ale naopak k jejich příjmu.“

³¹ Podle článku 1 bod 2 písm. a) tzv. klasické zadávací směrnice: „Veřejné zakázky jsou úplatné smlouvy uzavřené písemnou formou mezi jedním nebo více hospodářskými subjekty a jedním nebo více veřejnými zadavateli, jejichž předmětem je provedení stavebních prací, dodání výrobků nebo poskytnutí služeb ve smyslu této směrnice.“

tzv. sektorové zadávací směrnice³², podle nichž jsou veřejné zakázky úplatnými smlouvami uzavřenými v písemné formě mezi subjektem zadavatele a jiným subjektem. Lze tedy konstatovat dvojí možné pojetí institutu veřejné zakázky: 1. pojetí veřejné zakázky jako smlouvy; 2. pojetí veřejné zakázky jako plnění realizované na základě smlouvy. Domnívám se, že „logicky správnější“ je chápání veřejné zakázky tak, jak je pojato v současném ZVZ. Přesto si dovoluji tvrdit, že obě dvě varianty pojetí veřejné zakázky jsou možné.

Veřejné zakázky zákon explicitně rozděluje podle dvou kritérií, a to podle: 1. kritéria předpokládané hodnoty veřejné zakázky; 2. kritéria předmětu plnění veřejné zakázky, do určitých skupin, a to na veřejné zakázky nadlimitní, veřejné zakázky podlimitní a veřejné zakázky malého rozsahu podle kritéria předpokládané hodnoty veřejné zakázky, resp. na veřejné zakázky na dodávky, veřejné zakázky na služby a veřejné zakázky na stavební práce podle kritéria předmětu plnění veřejné zakázky. Daná problematika je blíže rozebrána v **kapitole čtvrté** této práce.

Dále je veřejné zakázky možné rozdělit na ty veřejné zakázky, které je zadavatel povinen zadat v režimu ZVZ, a na ty veřejné zakázky, při jejichž zadávání na základě aplikace některé ze zákonných výjimek, tzv. výjimek z působnosti zákona, není zadavatel povinen postupovat v režimu zákona. Problematika výjimek z působnosti zákona je blíže rozebrána v části **2.2** této práce.

Pro shrnutí k základnímu vymezení pojmu veřejná zakázka je dobré si uvědomit, že veřejná zakázka je, jak uvádí Pavel, pouze specifickým směnným obchodem. *„Jak z hlediska právního, tak i ekonomického je veřejná zakázka směnný obchod, kdy zadavatel od poskytovatele dostává určitý statek, za který mu poskytuje peněžní protiplnění. Na první pohled by se tak mohlo zdát, že zde není významnějšího rozdílu mezi klasickým nákupem a veřejnou zakázkou. Zadavatel, stejně jako každý spotřebitel, čelí rozpočtovému omezení a nakupuje statky podle naléhavosti potřeb. Z ekonomického pohledu se však veřejná zakázka vyznačuje oproti normálnímu nákupu několika odlišnostmi, které ovlivňují chování jednotlivých aktérů a následně i efektivnost celého procesu....“*³³ Pavel dále vymezuje čtyři základní odlišnosti veřejné zakázky

³² Podle článku 1 bod 2 písm. a) tzv. sektorové směrnice: „Zakázky na dodávky, stavební práce a služby jsou úplatné smlouvy uzavřené písemnou formou mezi jedním nebo více zadavateli uvedenými v čl. 2 odst. 2 a jedním nebo více zhotoviteli, dodavateli nebo poskytovateli služeb.“

³³ PAVEL, J. . *Veřejné zakázky v České republice*. Praha : Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. Specifika institutu veřejná zakázka, s. 18.

normálního nákupu (soukromé zakázky), když uvádí: 1. v případě veřejných zakázek nakupující subjekt není konečným spotřebitelem nakoupeného statku; 2. v případě veřejné zakázky o realizaci nákupu zpravidla rozhoduje větší počet lidí; 3. v případě veřejné zakázky je objem obchodu obvykle nesrovnatelně větší než u standardních nákupů spotřebitelů; 4. formalizovaný proces rozhodování v případě veřejných zakázek.³⁴ Plíva dále poukazuje na další z aspektů, který činí veřejné zakázky velmi atraktivními pro podnikatelské subjekty, a dále poukazuje na nebezpečí, které s velmi vysokou atraktivitou veřejných zakázek pro podnikatele velmi úzce souvisí, když uvádí: „Na základě veřejných zakázek vznikají relativně stabilní obchodní vztahy se zajištěným financováním. Pro podnikatele, který veřejnou zakázku získá, je minimalizováno riziko, že za jím poskytnuté plnění neobdrží dohodnutou úplatu. To posiluje zájem na získání veřejné zakázky a může vést k nežádoucím jevům, jako jsou především neprůhlednost zadávání veřejných zakázek, diskriminace uchazečů, protekce a korupce.“³⁵ Z těchto důvodů je problematice veřejných zakázek věnována značná pozornost s cílem eliminovat veškerá rizika s nimi spojená.

2.2 Výjimky z působnosti zákona

Jak již bylo uvedeno výše, existuje zvláštní skupina veřejných zakázek, na které se působnost ZVZ nevztahuje. Zákon zde mluví o tzv. výjimkách z působnosti zákona, někdy též označovaných jako negativní působnost zákona.

Výjimky z působnosti zákona lze tedy vymezit jako specifické zákonem vymezené případy, při kterých subjekt spadající do některé z kategorií zadavatele ve smyslu § 2 ZVZ zadává veřejnou zakázku ve smyslu § 7 ZVZ, přesto takovou veřejnou zakázku na základě existence některé ze zákonných výjimek není povinen zadávat v režimu ZVZ. Aplikace zákonné výjimky je „pouze“ právem zadavatele, nikoliv jeho povinností, proto tedy v případě, kdy na zadávání konkrétní veřejné zakázky lze aplikovat některou ze zákonných výjimek, je na zvážení zadavatele, zda dané možnosti využije či nikoliv. V případě, že se zadavatel v konkrétním případě rozhodne zákonnou výjimku nevyužít, pak je povinen řídit se ZVZ v průběhu celého zadávacího řízení.³⁶

³⁴ Tamtéž (viz předchozí poznámka pod čarou), s. 18–19.

³⁵ PLÍVA, S.. *Obchodní závazkové vztahy*. Vyd. 1. Praha : ASPI, a. s., 2006. s. 49.

³⁶ Srov. PODEŠVA, V.; OLÍK, M.; JANOUŠEK, M., STRÁNSKÝ, J.. *Zákon o veřejných zakázkách : komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011. Část první – Obecná ustanovení, s. 69.

Taxativní výčet výjimek z působnosti zákona je obsažen v ustanoveních § 18 a 19 ZVZ, kdy v ustanovení § 18 ZVZ jsou vymezeny tzv. obecné výjimky z působnosti zákona a v ustanovení § 19 ZVZ jsou vymezeny tzv. výjimky z působnosti zákona pro sektorové zadavatele.

2.2.1 Obecné výjimky z působnosti zákona

Taxativní výčet tzv. obecných výjimek z působnosti zákona je obsažen v ustanovení § 18 odst. 1 ZVZ. Obecně platí, že v případě obecných výjimek se výjimky vztahují na všechny kategorie zadavatelů, ledaže ze ZVZ vyplývá jinak.

Obecné výjimky z působnosti zákona lze rozdělit do třech kategorií:

- I. obecné výjimky z působnosti zákona podle § 18 odst. 1 ZVZ, které je možné aplikovat bez ohledu na výši předpokládané hodnoty veřejné zakázky;
- II. obecné výjimky z působnosti zákona podle § 18 odst. 2 ZVZ, které je možné aplikovat na podlimitní veřejné zakázky;
- III. obecná výjimka z působnosti zákona podle § 18 odst. 3 ZVZ vztahující se na veřejné zakázky malého rozsahu.

Ad. I) Obecné výjimky z působnosti zákona podle § 18 odst. 1 ZVZ

Obecné výjimky z působnosti zákona podle § 18 odst. 1 ZVZ mohou být uplatněny bez ohledu na předpokládanou hodnotu veřejné zakázky, mohou být uplatněny všemi kategoriemi zadavatelů a mohou být uplatněny pro všechny druhy veřejných zakázek, ledaže ze ZVZ vyplývá jinak.

Jedná se o veřejné zakázky, jejichž předmět plnění je natolik významný, že se zákonodárce rozhodl dát možnost zadavateli zadat takovou veřejnou zakázku mimo režim ZVZ bez ohledu na výši jejich předpokládaných hodnot. Například se jedná o *veřejné zakázky, jejichž předmětem jsou utajované informace³⁷ nebo jestliže by uveřejnění zadávacích podmínek veřejné zakázky či plnění veřejné zakázky mohlo ohrozit ochranu utajovaných informací.* (srov. § 18 odst. 1 písm. a) ZVZ), a jiné.

³⁷ Pojem utajovaná informace je vymezen v ustanovení § 2 písm. a) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož se utajovanou informací rozumí: „*utajovanou informací informace v jakékoliv podobě zaznamenaná na jakémkoliv nosiči označená v souladu s tímto zákonem, jejíž vyjádření nebo zneužití může způsobit újmu zájmu České republiky nebo může být pro tento zájem nevýhodné, a která je uvedena v seznamu utajovaných informací (§ 139).*“

Ad. II) Obecné výjimky z působnosti zákona dle § 18 odst. 2 ZVZ

Obecné výjimky z působnosti zákona vymezené v ustanovení § 18 odst. 2 ZVZ platí pouze kategorii veřejných zakázek podlimitních. Výjimky zde uvedené se uplatní pouze pro kategorii veřejných zadavatelů, neboť zadavatelé dotovaní a zadavatelé sektoroví mají povinnost zadávat v režimu ZVZ pouze veřejné zakázky nadlimitní.³⁸ Do této skupiny výjimek z působnosti zákona spadají např. *podlimitní veřejné zakázky na dodávky nebo na služby přímo související s návštěvami ústavních činitelů jiných států a jimi zmocněných zástupců v České republice* (srov. § 18 odst. 2 písm. c) ZVZ), dále např. *podlimitní veřejné zakázky související se zajištěním referenda nebo voleb podle zvláštních právních předpisů*³⁹ (srov. § 18 odst. 2 písm. d) ZVZ), a jiné.

Ad. III) Obecná výjimka z působnosti zákona podle § 18 odst. 3 ZVZ

Obecná výjimka uvedená v ustanovení § 18 odst. 3 ZVZ se vztahuje na veřejné zakázky malého rozsahu. Tato výjimka se uplatní pouze pro subjekty spadající do kategorie veřejných zadavatelů, neboť, jak již bylo uvedeno výše, zadavatelé dotovaní i zadavatelé sektoroví mají povinnost zadávat v režimu ZVZ pouze veřejné zakázky nadlimitní. Veřejní zadavatelé tak na základě této výjimky nemusí zadávat všechny druhy veřejných zakázek malého rozsahu v režimu ZVZ, mají ovšem povinnost dodržet tzv. zásady postupu zadavatele uvedené v ustanovení § 6 ZVZ.

2.2.2 Výjimky z působnosti zákona pro sektorové zadavatele

Druhá skupina výjimek z působnosti zákona je vymezena v § 19 ZVZ, ve kterém je upraven soubor výjimek z působnosti zákona pro sektorové zadavatele. Daný soubor výjimek, jak již z názvu vyplývá, lze uplatnit pouze v případě sektorových zadavatelů ve smyslu § 2 odst. 6 ZVZ. Zatímco v odstavci prvním daného ustanovení je vymezena obecná výjimka pro sektorové zadavatele, v odstavcích následujících jsou vymezeny specifické případy, které jdou nad rámec této obecné výjimky.

Ustanovením § 19 odst. 1 ZVZ je stanoven obecný rámec zadávání veřejných zakázek sektorovými zadavateli. Podle daného ustanovení je sektorový zadavatel *povinen postupovat podle tohoto zákona pouze v případě nadlimitních veřejných*

³⁸ Srov. § 19 odst. 1 ZVZ pro sektorové zadavatele, resp. § 2 odst. 3 ZVZ pro dotované zadavatele.

³⁹ Například zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

zakázek zadávaných v souvislosti s výkonem relevantní činnosti. A contrario k danému lze dovodit, že v případech ostatních, tedy v případech, kdy se jedná o veřejnou zakázku, která: 1. co do předpokládané hodnoty nedosahuje finančního limitu pro nadlimitní veřejnou zakázku, nebo 2. co do předmětu její předmět nesouvisí s výkonem relevantní činnosti, tedy v případech každé podlimitní veřejné zakázky a každé veřejné zakázky malého rozsahu a dále v případech těch nadlimitních veřejných zakázek, jejichž předmět nesouvisí s výkonem relevantní činností, je sektorový zadavatel oprávněn takovou zakázku zadat mimo režim ZVZ, přičemž, jak již bylo uvedeno výše, se na něj nevztahují ani základní zásady postupu zadavatele podle § 6 ZVZ.

V odstavci druhém a následujících ustanovení § 19 ZVZ jsou vymezeny zvláštní výjimky z působnosti zákona pro sektorové zadavatele, které jdou nad rámec obecného rámce vymezeného v odstavci prvním daného ustanovení. Jedná se tedy o případy, kdy na základě zákonné výjimky nemusí být sektorovým zadavatelem zadána v režimu ZVZ ani nadlimitní veřejná zakázka zadávaná v souvislosti s výkonem relevantní činnosti.

Zvláštní výjimky pro sektorové zadavatele lze rozdělit do tří skupin:⁴⁰

- I. výjimky pro nadlimitní veřejné zakázky, které se týkají některých specifických činností sektorového zadavatele;
- II. výjimky pro nadlimitní veřejné zakázky, které zadává sektorový zadavatel nebo sektoroví zadavatelé přidružené osobě;
- III. výjimky pro nadlimitní veřejné zakázky, které si navzájem zadává více sektorových zadavatelů.

Ad. I) Výjimky pro nadlimitní veřejné zakázky, které se týkají některých specifických činností sektorového zadavatele

Taxativní výčet výjimek spadajících do této skupiny je vymezen v § 19 odst. 2 ZVZ. Jedná se například o případ uvedený pod písmenem c) daného ustanovení, kdy sektorový zadavatel zadává nadlimitní veřejnou zakázku na nákup vody, pokud je zadávána sektorovým zadavatelem vykonávajícím relevantní činnost podle § 4 odst. 1 písm. d) ZVZ.

⁴⁰ Srov. PAPULA, L.. *Metodika k Zákonu č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném od 15.9.2010.* Část A – Postup zadavatele při zadávání veřejné zakázky, s. 30. Dostupné z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=067ae4f5-7a9c-427b-a0e6-fbba42c96eb3>>

Ad. II) Výjimky pro nadlimitní veřejné zakázky, které zadává sektorový zadavatel nebo sektoroví zadavatelé přidružené osobě

Tato skupina výjimek je upravena v § 19 odst. 3 až 6 ZVZ. Jedná se například o případ, kdy sektorový zadavatel zadává nadlimitní veřejné zakázky, jestliže jsou zadávány výlučně *přidružené osobě*⁴¹, nebo *jsou zadávány společně několika sektorovými zadavateli za účelem výkonu relevantní činnosti výhradně osobě, která je osobou přidruženou alespoň k jednomu z těchto zadavatelů*. Aby bylo možné využít této zákonné výjimky, musejí být splněny zákonné podmínky podle odstavce čtvrtého daného ustanovení, tzv. podmínky obrátového kritéria. Podmínky obrátového kritéria jsou splněny tehdy, pokud v období předcházejících tří let bylo alespoň 80 % obrátu přidružené osoby získáno od sektorového zadavatele, který dané plnění poskytoval jako protiplnění za přidruženou osobou poskytované příslušné dodávky, příslušné služby či příslušné stavební práce, kdy jednotlivá plnění je nutné posuzovat samostatně. Odstavec pátý a šestý daného ustanovení vymezují specifické způsoby vedoucí k naplnění podmínky obrátového kritéria.

Ad. III) Výjimky pro nadlimitní veřejné zakázky, které si navzájem zadává více sektorových zadavatelů

Jedná se o případy vymezené v § 19 odst. 7 a 8 ZVZ týkající se tzv. „sdruženého sektorového zadavatele“⁴². Může se jednat o dva případy: 1. případ, kdy nadlimitní veřejnou zakázku zadává společně několik sektorových zadavatelů (tzv. sdružení sektorových zadavatelů“) v souvislosti s výkonem relevantní činnosti jednomu ze členů sdružení; 2. případ, kdy za splnění dalších zákonných podmínek zadává nadlimitní veřejnou zakázku v souvislosti s výkonem relevantní činnosti sektorový zadavatel, který je členem sdružení sektorových zadavatelů, tomuto sdružení.

⁴¹ Podle § 17 odst. 1 písm. h) ZVZ: „*přidruženou osobou osoba, vůči které je zadavatel ovládající či ovládanou osobou podle zvláštního právního předpisu, nebo osoba, která je společně se zadavatelem osobou ovládanou jinou osobou podle zvláštního právního předpis.*“ Zvláštním právním předpisem je myšlen OBCHZ, který vymezuje přidruženou osobu v § 66a OBCHZ.

⁴² Blíže k tzv. sdružení zadavatelů viz část 3.1.4 této práce.

3 Osobní působnost zákona

Osobní působnost zákona vymezuje okruh subjektů, na které zákon dopadá a které jsou ze zákona povinny se jím řídit. Z hlediska vymezení subjektů účastnících se zadávání veřejných zakázek jsou významná především tři ustanovení ZVZ: 1. ustanovení § 2 ZVZ, kterým je vymezen subjekt zadavatele veřejné zakázky; 2. ustanovení § 3 ZVZ, kterým je vymezen subjekt centrálního zadavatele; 3. ustanovení § 17 ZVZ, kterým jsou z hlediska subjektů vymezeny subjekty dodavatele, zahraničního dodavatele, zájemce, uchazeče a subdodavatele.

3.1 *Zadavatel veřejné zakázky*

Subjekt zadavatele veřejné zakázky je klíčovým prvkem pro posouzení, zda něco veřejnou zakázkou je či není. Obecně lze říci, že zadavatelem jsou takové subjekty, které jsou zákonem za zadavatele vymezeny. Pouze osoba zákonem vymezená jako zadavatel je při nakupování dodávek, služeb či stavebních prací od externího subjektu povinna řídit se ZVZ; stejně tak pouze zakázka zadávaná osobou zadavatele pak může být veřejnou zakázkou.

Vlastní výčet subjektů, které zákon označuje za zadavatele, je obsažen v § 2 ZVZ. Podle odstavce prvního daného ustanovení jsou zadavatelé explicitně rozděleni do třech kategorií, a to na: 1. **zadavatele veřejné**; 2. **zadavatele dotované**; 3. **zadavatele sektorové**. Pro jednotlivé kategorie (popřípadě subkategorie) zadavatelů je zákonem stanoven rozdílný okruh práv a povinností v procesech zadávacích řízení, rozdílné výše finančních limitů sloužících k rozdělení veřejných zakázek podle kritéria jejich předpokládaných hodnot na veřejné zakázky nadlimitní, veřejné zakázky podlimitní a veřejné zakázky malého rozsahu, rozdílný okruh výjimek z působnosti zákona, a jiné.

A contrario k výše uvedenému je nutné si uvědomit, že v případech, kdy konkrétní subjekt nelze přiřadit k žádné ze zákonem vymezených kategorií zadavatele, pak daný subjekt není zadavatelem ve smyslu § 2 zákona a tudíž nemá povinnost postupovat při úplatném pořizování jakéhokoli plnění od externího subjektu podle ZVZ, jelikož nezadává veřejnou zakázku. Přesto i takový subjekt se může ze své svobodné vůle dobrovolně rozhodnout, že svou zakázku soukromé povahy zadá postupem upraveným v ZVZ. Avšak ani v takovém případě se z daného subjektu nestává zadavatel ve smyslu ZVZ a tudíž mu ani nevznikají žádné z povinností zákonem pro zadavatele

stanovených. Postup „jiné osoby než zadavatele“ podle ZVZ navíc nepodléhá dohledu ze strany ÚOHS.

3.1.1 Veřejný zadavatel

Kategorii veřejných zadavatelů je možné s ohledem k výše uvedené skutečnosti, že jedním z hlavních cílů práva veřejných zakázek je zajištění efektivního, účelného a hospodárného vynakládání veřejných prostředků, označit za kategorii nejtypičtější, neboť pro všechny subjekty v ZVZ podřazené pod kategorii veřejného zadavatele je charakteristické, že při nakupování ekonomických statků od externích subjektů vynakládají veřejné prostředky. Množství veřejných prostředků vynaložených veřejnými zadavateli je ve srovnání s množstvím veřejných prostředků vynaložených dotovanými zadavateli mnohem vyšší.

Výčet subjektů, které jsou řazeny pod kategorii veřejného zadavatele, je obsažen v § 2 odst. 2 ZVZ. V daném ustanovení zákonodárce vymezuje pod písmeny a) až d) jednotlivé kategorie veřejných zadavatelů, kterými jsou:

- I. Česká republika;
- II. státní příspěvková organizace;
- III. územní samosprávný celek nebo příspěvková organizace, u níž funkci zřizovatele vykonává územní samosprávný celek;
- IV. jiné právnické osoby za předpokladu naplnění zákonem stanovených podmínek.

S ohledem na výše uvedené kategorie veřejného zadavatele je nutné si uvědomit skutečnost, že do skupiny veřejných zadavatelů nemůže nikdy za žádných okolností spadat žádná fyzická osoba; veřejným zadavatelem může být pouze osoba právnická.

Ad. I) Česká republika

Česká republika (stát) je veřejným zadavatelem na základě § 2 odst. 2 ZVZ. Stát je právnickou osobou *sui generis*; je právnickou osobou veřejného práva (tzv. veřejnoprávní korporací), ale naplňuje i znaky korporace soukromoprávní. Z hlediska práva veřejných zakázek je třeba si uvědomit dvojí rozdílné postavení státu: 1. stát jako zadavatel veřejných zakázek (postavení státu v soukromoprávní rovině) – v této oblasti je stát v rovném postavení s ostatními subjekty práva, je tudíž povinen,

mimo jiné, dodržovat právní řád; 2. stát jako normotvůrce, kontrolor dodržování právních norem a jiné (postavení státu ve veřejnoprávní rovině) – v těchto oblastech stát jakožto nejvyšší suverén na svém území není v rovném postavení s ostatními subjekty práva. V této části se budu zabývat postavením státu jako zadavatele veřejných zakázek.

Právní úprava vystupování státu v právních vztazích je obsažena v zákoně č. 219/2000 Sb., o majetku české republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**ZMČR**“). Z hlediska věcné působnosti upravuje ZMČR *způsoby a podmínky hospodaření s majetkem České republiky, vystupování státu v právních vztazích, jakož i postavení, zřizování a zánik jednotlivých organizačních složek státu* (srov. § 1 ZMČR).

V ustanovení § 6 ZMČR je stanoveno: „*Pokud stát vystupuje jako účastník právních vztahů, je právnickou osobou.*“ Česká republika je reprezentována (mimo jiné i v zadávacích řízeních) tzv. organizačními složkami státu.⁴³ Nestanoví-li ZMČR nebo zvláštní právní předpis jinak, činí právní úkony jménem státu vedoucí té organizační složky státu, již se právní úkony týkají.⁴⁴ Organizační složku státu lze vymezit jako jednotku bez právní subjektivity jednající za stát, zadavatelem veřejné zakázky se tak stává stát – Česká republika, která se v případě uzavření smlouvy, na jejímž základě má být veřejná zakázka realizována, stává smluvní stranou.

Otázkou vymezení státu se zabýval ve své rozhodovací činnosti i ESD. Podle judikatury ESD musí být pojem stát vykládán vždy z funkčního hlediska⁴⁵ a bezpodmínečně v sobě zahrnuje všechny složky, které vykonávají moc zákonodárnou, moc výkonnou i moc soudní⁴⁶.

Ad. II) Státní příspěvková organizace

Státní příspěvkové organizace jsou veřejným zadavatelem na základě ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) ZVZ. Státní příspěvkové organizace jsou právnickými osobami

⁴³ Podle ustanovení § 3 odst. 2 ZMČR není organizační složka státu právnickou osobou, nemá tudíž právní subjektivitu. Výčet jednotlivých organizačních složek státu je uveden v § 3 odst. 1 ZMČR, podle něhož: „*Organizačními složkami státu (dále jen „organizační složka“)* jsou ministerstva a jiné správní úřady státu, Ústavní soud, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády České republiky, Kancelář Veřejného ochránce práv, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky a jiná zařízení, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis anebo tento zákon (§ 51); obdobné postavení jako organizační složka státu má Kancelář Poslanecké sněmovny a Kancelář Senátu.“

⁴⁴ Srov. ustanovení § 7 ZMČR.

⁴⁵ Viz rozsudek ESD C-31/87, Gebroeders Beentjes BV proti Nizozemsko, ze dne 20. srpna 1988.

⁴⁶ Viz rozsudek ESD C-323/96, Komise proti Belgii, ze dne 17. září 1998.

oprávněnými hospodařit s majetkem státu; majetek, se kterým nakládají, je majetkem státu, nikoliv majetkem státních příspěvkových organizací.⁴⁷ Jedná se o jednu z forem tzv. veřejného ústavu⁴⁸, právnickou osobu veřejného práva. Státní příspěvkové organizace jsou zřizovány ústředními orgány státní správy⁴⁹ za účelem plnění státní příspěvkové organizací vymezených úkolů.

Ad. III) Územní samosprávný celek nebo příspěvková organizace, u níž funkci zřizovatele vykonává územní samosprávný celek

Dle ustanovení § 2 odst. 2 písm. c) ZVZ je veřejným zadavatelem rovněž:

- územní samosprávný celek;
- příspěvková organizace, u níž funkci zřizovatele vykonává územní samosprávný celek.

Územní samosprávný celek

Územní samosprávné celky jsou právnickými osobami veřejného práva. Jedná se o územní společenství občanů, kteří mají ústavně zaručené právo na samosprávu. Podle článku 99 Ústavy ČR se Česká republika *člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky*. Pod pojem územní samosprávný celek je tedy třeba vidět obce a kraje; za obce jsou považována i města statutární a Hlavní město Praha.

Veřejným zadavatelem je územní samosprávný celek – právnická osoba, nikoliv jeho orgány. Územní samosprávný celek zadává veřejné zakázky svým jménem a na svůj účet, zadávání veřejných zakázek pak spadá do samostatné působnosti územního samosprávného celku.

Příspěvková organizace, u níž funkci zřizovatele vykonává územní samosprávný celek

Příspěvková organizace, u níž funkci zřizovatele vykonává územní samosprávný celek, je právnickou osobou zřízenou podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Dané příspěvkové organizace jsou zřizovány územními

⁴⁷ Srov. § 54 odst. 1 ZMČR.

⁴⁸ „Veřejným ústavem se rozumí souhrn věcných a osobních prostředků, s nimiž disponuje subjekt veřejné správy za účelem trvalé služby zvláštnímu veřejnému účelu.“ (HENDRYCH, D., a kol. *Správní právo : obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. BECK, 2009. Subjekty a vykonavatelé veřejné správy, s.110).

⁴⁹ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů.

samosprávnými celky za účelem plnění jim vymezených úkolů. Jsou právníckými osobami, veřejné zakázky tak zadávají vlastním jménem a na vlastní účet.

Ad. IV) Jiné právnícké osoby

Poslední kategorie veřejných zadavatelů označená jako „jiné právnícké osoby“ (někdy též označována jako „veřejnoprávní subjekty“) je vymezena v § 2 odst. 2 písm. d) ZVZ. V případě vymezení veřejnoprávních subjektů užil zákonodárce formu deskriptivního výčtu, nikoliv výčtu taxativního; veřejnoprávním subjektem ve smyslu ZVZ se může stát kterákoliv právnícká osoba za předpokladu, že kumulativně naplní všechny ZVZ stanovené podmínky, kterými jsou: 1. podmínka zřízení či založení právnícké osoby za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu; 2. podmínka existence zákonem kvalifikovaného vztahu právnícké osoby ke státu nebo jinému veřejnému zadavateli. Fakticky zavedení této kategorie veřejných zadavatelů souvisí s povinností interpretace termínu stát z funkčního hlediska, neboť mezi veřejné zadavatele řadí subjekty, kteří ačkoliv formálně nejsou součástí veřejné správy, tak z materiálního hlediska (z hlediska činností, které vykonávají) součástí veřejné správy jsou.

Výklad první zákonné podmínky veřejnoprávního subjektu, tedy podmínky založení či zřízení právnícké osoby za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, byl extensivně rozšířen judikaturou ESD. Z jazykového výkladu daného ustanovení vyplývá, že k naplnění dané podmínky by mohlo dojít pouze v případě, že právnícká osoba byla za zákonem vymezeným účelem založena či zřízena, nikdy jindy. Z judikatury ESD ovšem vyplývá, že ke splnění podmínky postačuje, že právnícká osoba vykonává zákonem vymezenou činnost v době vlastního nákupu dodávek, služeb či stavebních prací od externího subjektu, a to bez ohledu ke skutečnosti, zda za tímto účelem byla založena (zřízena) či nikoliv.⁵⁰ Pokud tedy byla právnícká osoba založena (zřízena) za účelem výkonu jiné než zákonem vymezené činnosti, následně ale v průběhu své existence započne s výkonem zákonem vymezené činnosti, pak naplňuje první z podmínek tzv. veřejnoprávního subjektu. ESD tedy klade důraz na skutečnou činnost právnícké osoby, nikoliv na činnost, za jejímž účelem byla v minulosti právnícká osoba založena (zřízena).

⁵⁰ Viz rozsudek ESD C-470/99, Universale-Bau, ze dne 12. prosince roku 2000.

A contrario k výše uvedenému lze dovodit, že v případě, že určitá právnická osoba byla založena (zřízena) za účelem zákonem vymezené činnosti, avšak v okamžiku úplatného pořizování dodávek, služeb či stavebních prací od externího subjektu již tuto činnost nevykonává, pak nenaplnuje první ze zákonných podmínek veřejnoprávního subjektu a nemůže tak být považována za veřejného zadavatele ve smyslu ZVZ.

Vlastní činnost právnické osoby musí splňovat dvě zákonná kritéria: 1. činnost musí být vykonávána za účelem uspokojování potřeb veřejného (obecného) zájmu⁵¹; 2. činnost nesmí mít průmyslovou či obchodní povahu⁵². Z judikatury ESD dále vyplývá, že v případě veřejnoprávního subjektu postačuje, aby alespoň jedna ze všech činností subjektu naplňovala znaky zákonem vymezené; v takovém případě musí subjekt vystupovat jako veřejný zadavatel v rozsahu všech svých činností.⁵³ V konkrétní rovině jsou za takovéto činnosti považovány například odvoz odpadů nebo vzdělávací činnost.

Druhá z podmínek veřejnoprávního subjektu spočívá v existenci zákonem kvalifikovaného vztahu mezi právnickou osobou na straně jedné a státem či jiným veřejným zadavatelem na straně druhé. Podmínka je považována za splněnou za předpokladu, pokud právnická osoba:

- je financována převážně, tj. více než z 50 %, státem či jiným veřejným zadavatelem, nebo

⁵¹ Pojem veřejný (obecný) zájem je pojmem značně neurčitým, který není legálně definován. Při jeho interpretaci je tak nutné přihlédnout k rozhodovací činnosti soudů. V nálezů Ústavního soudu České republiky uvedeného pod spisovou značkou Pl. ÚS 6/98 ze dne 14. října roku 1998 je k pojmu obecný zájem uvedeno: (cit) „Dle judikatury obecných soudů je obstarávání věcí veřejného zájmu činností, která souvisí s plněním úkolů, týkajících se věcí obecného zájmu, tedy nejen rozhodování orgánů státní moci a správy, ale i uspokojování zájmů občanů a právnických osob v oblasti materiálních, sociálních, kulturních a jiných potřeb, pokud se jedná o záležitosti obecného (veřejného) zájmu...Složitost života společnosti vylučuje schopnost objektivně (v zákonech) formulovaného práva postihnout svými výčty a definicemi veškerou variabilitu jeho projevů. Proto v této souvislosti vystupuje do popředí právě úloha soudů při interpretaci tohoto pojmu a při jeho aplikaci na jednotlivé případy.“

⁵² K vymezení pojmu průmyslová a obchodní činnost je možné uvést: (cit.) „K výkladu pojmu průmyslová či obchodní povaha určité činnosti je možné uvést, že pravděpodobnost průmyslové nebo obchodní povahy činnosti se zvyšuje tehdy, pokud příslušný subjekt provozuje činnost za jinak běžných tržních podmínek, jeho činnost primárně směřuje k dosažení zisku a tento subjekt nese veškerá rizika, která jsou s výkonem jeho činnosti spojena.“ (PODEŠVA, V.; OLÍK, M.; JANOUŠEK, M., STRÁNSKÝ, J.. Zákon o veřejných zakázkách : komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011. Část první – Obecná ustanovení, s. 8).

⁵³ Viz rozhodnutí ESD C-44/96 Mannesman AG (státní tiskárna) ze dne 15. ledna 1998, ve kterém ESD konstatoval, že naplňování jedné z podmínek veřejnoprávního subjektu (podmínka subjektu založeného za účelem uspokojování potřeb ve veřejném zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu) neznámá, že daný subjekt může vykonávat pouze tuto specifickou činnost.

- je státem či jiným veřejným zadavatelem ovládána,⁵⁴ nebo
- stát či jiný veřejný zadavatel jmenuje či volí více než jednu polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu.

Z hlediska splnění podmínky kvalifikovaného vztahu mezi právnickou osobou na straně jedné a státem či jiným veřejným zadavatelem na straně druhé postačuje existence alespoň jednoho z trojice výše uvedených vztahů.

3.1.2 Dotovaný zadavatel

Smysl zavedení kategorie dotovaného zadavatele spočívá, obdobně jako v případě kategorie veřejného zadavatele, v regulaci vynakládání veřejných prostředků. Veřejné prostředky jsou zde vynakládány osobami fyzickými či právnickými, kterým byly poskytnuty jako účelová dotace nevratné povahy zpravidla od subjektu spadajícího pod kategorii veřejného zadavatele; dotovaným zadavatelem tedy není osoba, která obdržela půjčku, úvěr či jiné finanční plnění „vratné“ povahy na realizaci určité zakázky, byť by takovéto finanční plnění pocházelo od subjektu veřejného zadavatele.

Kategorie dotovaného zadavatele prošla v důsledku legislativního vývoje práva veřejných zakázek v České republice poměrně značným vývojem, který se vyznačoval jedním charakteristickým znakem – čím novější právní úprava byla, tím se stávalo postavení dotovaného zadavatele měkkším.⁵⁵

Recentní právní úprava vymezuje kategorii dotovaného zadavatele v ustanovení § 2 odst. 3 – 5 ZVZ. Z § 2 odst. 3 ZVZ vyplývá, že při naplnění zákonných podmínek může být dotovaným zadavatelem kterákoliv fyzická či právnická osoba (bez ohledu na právní formu právnické osoby), která obdržela dotaci či jinou formu finančních prostředků nevratné povahy od veřejného zadavatele, a to i prostřednictvím jiné osoby, která sama být veřejným zadavatelem nemusí. Rozhodujícím aspektem je tedy skutečnost, zda finanční prostředky skutečně pocházejí od veřejného zadavatele, nikoliv to, zda subjekt, který veřejné prostředky poskytnul, je veřejným zadavatelem. Celkem se jedná o trojici zákonných podmínek dotovaného zadavatele, které se týkají:

⁵⁴ Vztah mezi ovládající a ovládanou osobou vymezen v ustanovení § 66a OBCHZ.

⁵⁵ Srov. JURČÍK, R.. Úvahy o změnách právní úpravy veřejných zakázek a PPP projektů ve vztahu k ekonomicky efektivnějšímu vynakládání veřejných prostředků. *Veřejné zakázky a PPP projekty : odborný recenzovaný časopis*. 2009, roč. 1, č. 1, s. 7–28. Pozn.: K dotovaný zadavatel viz s. 12 – 14.

1. rozsahu financování veřejné zakázky z veřejných prostředků; 2. předmětu veřejné zakázky; 3. rozsahu předpokládané hodnoty veřejné zakázky.

První zákonná podmínka, podmínka rozsahu financování veřejné zakázky, se považuje za splněnou za předpokladu, pokud má být veřejná zakázka hrazena více než z 50 % z veřejných prostředků poskytnutých veřejným zadavatelem, a to i prostřednictvím jiné osoby. Překročení požadované hranice se určí na základě poměru číselného vyjádření výše od veřejného zadavatele pocházející dotace (čítatel) a číselného vyjádření předpokládané hodnoty veřejné zakázky, na níž byla dotace poskytnuta (jmenovatel). Podmínka je splněna za předpokladu, že výsledné číslo zlomku je vyšší než 0,5.

Druhá zákonná podmínka, podmínka vztahující se k předmětu veřejné zakázky, se považuje za splněnou, pokud subjekt zadává co do předmětu plnění veřejnou zakázku na zákonem taxativně vymezené stavební práce⁵⁶ nebo taxativně vymezené služby⁵⁷. Předmětem veřejné zakázky v případě dotovaného zadavatele při současné právní úpravě nemohou být dodávky.

Třetí zákonná podmínka, podmínka vztahující se k předpokládané hodnotě veřejné zakázky, je splněna za předpokladu, pokud se co do kritéria předpokládané hodnoty veřejné zakázky jedná o veřejnou zakázku nadlimitní.

Zákonem je dále v odstavci čtvrtém daného ustanovení stanoveno, že *pro účely uzavření smlouvy se subdodavatelem se za dotovaného zadavatele nepovažuje dodavatel, kterému byla veřejným zadavatelem zadána veřejná zakázka*. Dodavatel tedy v případě, že za účelem realizace zakázky, kterou získal od veřejného zadavatele, uzavře kontrakt se subdodavatelem, se nepovažuje za dotovaného zadavatele, jelikož dodavateli nebyla poskytnuta žádná dotace ani jiná forma peněžních prostředků nevratné povahy, ale bylo od něho nakoupeno zadavatelem poptávané plnění, jehož realizaci se dodavatel rozhodl splnit prostřednictvím jiné osoby, tzv. subdodavatele. Výše uvedené by ovšem neplatilo v případě, že by se dodavatelem stala osoba spadající do kategorie veřejného zadavatele, jelikož takováto osoba by jakožto veřejný zadavatel musela i v případě nákupu subdodávek postupovat v režimu ZVZ.

V odstavci pátém daného ustanovení je stanoveno, že dotovaný zadavatel *postupuje v případě, že zadává veřejnou zakázku, podle ustanovení ZVZ platných pro veřejného*

⁵⁶ Srov. § 2 odst. 3 písm. a) ZVZ.

⁵⁷ Srov. § 2 odst. 2 písm. b) ZVZ.

zadavatele; tím není dotčeno ustanovení odstavce 7. Tímto ustanovením je zákonodárcem stanoveno obecné pravidlo, že dotovaný zadavatel postupuje při zadávání veřejné zakázky podle ustanovení platných pro veřejného zadavatele. Jedinou výjimkou z daného obecného pravidla je případ, kdy dotovaný zadavatel vykonává určitou relevantní činnost ve smyslu ustanovení § 4 ZVZ a zadávaná veřejnou zakázku související s výkonem této relevantní činnosti; v takovém případě pro něj platí ustanovení zákona platná pro sektorové zadavatele, tedy mírnější zákonný režim.

Osobně se domnívám, že současné vymezení dotovaného zadavatele je příliš měkké a *de lege ferenda* by mělo být uvažováno o jeho zpřísnění. Za základní chybu považuji, že zákonodárce pro institut dotovaného zadavatele stanovil vedle podmínky minimálního rozsahu financování veřejné zakázky z veřejných prostředků ve výši 50 %, která může být považována za účelnou, ještě podmínku druhou a třetí, tedy podmínku vztahující se k předmětu veřejné zakázky a podmínku vztahující se k výši předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Podle mého názoru by podmínka druhá vztahující se k předmětu plnění veřejné zakázky měla být zrušena zcela, dále v případě podmínky třetí vztahující se k výši předpokládané hodnoty veřejné zakázky by hranice finančního limitu měla být snížena, neboť zejména v případě veřejných zakázek na stavební práce je finanční limit pro nadlimitní veřejné zakázky nastaven poměrně hodně vysoko. Tím by se pod režim ZVZ dostala značná část veřejných prostředků, které mohou být v současném legislativním rámci vynakládány mimo režim ZVZ, což by mělo dopomoci k jejich ekonomičtějšímu vynakládání.

Druhou možnou cestou, kterou by se podle mého názoru mohl zákonodárce vydat, je zrušení všech tří výše vymezených současných zákonných podmínek dotovaného zadavatele a jejich nahrazení jedinou podmínkou, a to podmínkou stanovení fixní výše dotace pocházející od veřejného zadavatele. Subjekt, který by obdržel dotaci pocházející od veřejného zadavatele ve výši přesahující zákonem konkrétně stanovený finanční limit, by byl považován za dotovaného zadavatele a při nákupu plnění od externího subjektu by byl jakožto dotovaný zadavatel povinen postupovat v režimu ZVZ, a to bez ohledu na předmět nakupovaného plnění či jeho předpokládanou hodnotu.

Připravovaná novela ZVZ, známá jako tzv. antikorupční novela, by se měla dotknout i vymezení dotovaného zadavatele. Podle bodu jedna připravované novely by měl § 2 odst. 3 znít takto: „*Dotovaným zadavatelem je právnická nebo fyzická osoba, která*

zadáva veřejnou zakázku hrazenou z více než 50 % z peněžních prostředků z veřejných zdrojů, a to i prostřednictvím jiné osoby.“ Domnívám se, že i takováto změna vymezení dotovaného zadavatele by měla být považována, ve srovnání se současnou právní úpravou, za změnu k lepšímu, neboť rozšiřuje okruh plnění, při jejichž nákupu bude muset nakupující subjekt jakožto dotovaný zadavatel postupovat v režimu ZVZ, ovšem je otázkou, zda by nebylo účelné stanovit určitou minimální hranici od veřejného zadavatele pocházejícího finančního plnění.

3.1.3 Sektorový zadavatel

Kategorie sektorových zadavatelů, někdy též označovaných jako zadavatelů síťových, je třetí a zároveň poslední kategorií zadavatelů. Recentní právní úprava vymezuje institut sektorového zadavatele v § 2 odst. 6 ZVZ, podle něhož je sektorovým zadavatelem fyzická či právnická osoba (v případě právnické osoby bez ohledu na její právní formu) vykonávající některou z tzv. relevantních činností vymezených v ustanovení § 4 ZVZ, pokud tuto činnost vykonává na základě zvláštního či výhradního práva⁵⁸, nebo zde musí existovat možnost, aby veřejný zadavatel mohl nad touto osobou uplatňovat tzv. dominantní vliv. Zákon dále v uvedeném ustanovení uvádí dvě nevyvratitelné právní domněnky uplatňování dominantního vlivu: první nevyvratitelná právní domněnka stanovuje, že dominantní vliv na osobě je uplatňován veřejným zadavatelem v případě, že veřejný zadavatel *disponuje většinou hlasovacích práv sám nebo na základě dohody s jinou osobou*; druhá nevyvratitelná právní domněnka stanovuje, že dominantní vliv veřejného zadavatele na osobě je uplatňován v případě, že veřejný zadavatel *jmenuje či volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu*.

Sektorový zadavatel na rozdíl od zadavatele veřejného a zadavatele dotovaného nevynakládá veřejné prostředky, přesto je i zde zájem veřejnosti na tom, aby subjekty spadající pod tuto kategorii zadavatele při nakupování dodávek, služeb či stavebních

⁵⁸ Co se rozumí zvláštním či výhradním právem je vymezeno v § 17 písm. p) zákona č. 137/2006 Sb., podle něhož: „*zvláštním či výhradním právem právo udělené zákonem či na základě zákona příslušným správním orgánem, v jehož důsledku je možnost vykonávat relevantní činnosti podle § 4 omezena ve prospěch jedné či více osob a které podstatně ovlivňuje možnost jiných osob vykonávat příslušnou relevantní činnost; zvláštním či výhradním právem není právo, které může nabyt při splnění objektivních a nediskriminačních podmínek stanovených zvláštním právním předpisem jakákoliv osoba.*“

prací postupovaly co nejefektivněji, co nejhospodárněji, co nejúčelněji. Jedná se totiž o subjekty, které na trhu působí v oblastech, ve kterých se konkurence nevyskytuje buď vůbec, nebo ve značně omezeném rozsahu. Fakticky tak takové subjekty mají monopolní postavení, přičemž své případné vlastní neefektivní chování na trhu by mohly nahradit zvýšením ceny své produkce, které by spotřebitelé s ohledem nemožnosti nákupu daného statku u jiného subjektu (negativní důsledek monopolu pro spotřebitele) a s ohledem na potřebnost daného produktu byli nuceni akceptovat, čímž by fakticky docházelo k poškozování spotřebitelů spočívajícím v omezování jejich disponibilních zdrojů. Smyslem právní úpravy je tedy zabránit neefektivnímu vynakládání prostředků ze strany sektorových zadavatelů regulací jejich chování (neboli podřazením pod režim ZVZ) při nákupu dodávek, služeb či stavebních prací a tím ochránit spotřebitele před hrozbou cen zvýšených v důsledku zadavatelem neefektivně vynaložených soukromých prostředků.

Ovšem v případech, kdy sektorový zadavatel zadává veřejnou zakázku, která souvisí s výkonem relevantní činnosti sektorového zadavatele, o níž Evropská komise stanovila podle právního předpisu Evropských společenství⁵⁹, že tato relevantní činnost je vystavena přímo hospodářské soutěži na trhu, na nějž přístup není omezen, tak na takovéto veřejné zakázky se zákon podle ustanovení § 20 odst. 1 ZVZ nevztahuje. Důvod je zcela zřejmý: V těchto případech je chování subjektů na trhu přímo ovlivněno nabídkou a poptávkou, jelikož subjekt nemá monopolní postavení, tudíž zde není nutné nahrazovat chybějící tržní mechanismy zvláštním zákonným kontraktačním postupem. Žádost o vydání rozhodnutí, zda je v žádosti vymezená relevantní činnost vystavena hospodářské soutěži přímo na trhu, je podle ZVZ oprávněno podat věcně příslušné ministerstvo⁶⁰ prostřednictvím ministerstva pro místní rozvoj, nebo příslušný dotčený sektorový zadavatel. Žádost se podává Evropské komisi, žádost musí obsahovat minimálně náležitosti stanovené v příloze rozhodnutí 2005/15/ES.

Podle ustanovení § 19 odst. 1 ZVZ je sektorový zadavatel, jak již bylo uvedeno dříve, povinen postupovat v režimu ZVZ pouze v případě, že zadává nadlimitní veřejnou zakázku související s výkonem relevantní činnosti. Co se rozumí termínem

⁵⁹ Čl. 30 tzv. sektorové směrnice, který upravuje postup pro stanovení, zda je daná činnost přímo vystavena hospodářské soutěži.

⁶⁰ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů.

relevantní činnost je, jak již bylo uvedeno výše, vymezeno v § 4 ZVZ. Zjednodušeně lze říci, že relevantními činnostmi jsou činnosti, které souvisejí s poskytováním služeb veřejnosti v určitém hospodářském úseku. Relevantní činnosti jsou ve veřejném zájmu regulovány státem a zajišťují pro veřejnost uspokojování určitých potřeb v zákonem stanovených odvětvích, zejména pak v odvětví plynárenství, teplárenství, vodárenství, a jiných. O výkon relevantní činnosti se nejedná v případech, kdy určitý subjekt poskytuje vyrobené plnění pouze sobě či určitému úzkému okruhu subjektů.

3.1.4 Souběh zadavatelů, souběh činností, sdružování zadavatelů

V praxi mohou nastat určité specifické případy, které nelze posoudit podle „základních“ ustanovení zadavatelů. Jedná se celkem o tři specifické případy, které jsou taktéž řešeny ZVZ, a to:

- I. souběh zadavatelů;
- II. souběh činností;
- III. sdružování zadavatelů.

Ad.I) Souběh zadavatelů

Souběh zadavatelů je situací, kdy jeden subjekt současně naplňuje v konkrétním případě znaky více kategorií zadavatele veřejných zakázek. V praxi se bude jednat o situaci, kdy určitý veřejný nebo dotovaný zadavatel naplňuje při zadávání konkrétní veřejné zakázky též znaky zadavatele sektorového. Zákonem tak musí být stanoveno, podle jaké z kategorií zadavatele bude subjekt povinen v konkrétním případě postupovat.

Při zadávání veřejných zakázek, které se týkají výkonu některé z relevantních činností subjektem spadajícím pod kategorii veřejného či dotovaného zadavatele, tedy nastává situace, že veřejný či dotovaný zadavatel naplňuje též znaky zadavatele sektorového. Nastalá situace je řešena ustanovením § 2 odst. 7 ZVZ. Podle daného ustanovení platí, že na takového zadavatele se budou vztahovat ustanovení ZVZ platná pro sektorového zadavatele pouze v případě, že konkrétní veřejná zakázka je zadávána v souvislosti s výkonem relevantní činnosti zadavatele. S ohledem k výše uvedenému je nutné si uvědomit, že v takovýchto případech se na veřejného zadavatele uplatní mírnější zákonný režim platný pro zadavatele sektorového.

Ad. II) Souběh činností

Druhým specifickým případem je tzv. souběh činností, který je řešen v ustanovení § 5 ZVZ. O souběhu činností mluvíme v případě, kdy předmět zadávané veřejné zakázky souvisí jak s výkonem relevantní činnosti zadavatele, tak současně s výkonem jiné než relevantní činnosti. Na základě uvedeného mohou v praxi fakticky nastat dvě situace: 1. situace, kdy veřejný zadavatel vykonává některou z relevantních činností ve smyslu ustanovení § 4 ZVZ a předmět veřejné zakázky souvisí jak s výkonem relevantní činnosti zadavatele, tak s výkonem činnosti nikoliv relevantní; 2. situace, kdy sektorový zadavatel vykonává vedle relevantní činnosti i činnost jinou, která nenaplnňuje znaky činnosti relevantní a předmět veřejné zakázky souvisí jak s výkonem relevantní činnosti, tak s výkonem činnosti nikoliv relevantní. Smyslem ustanovení § 5 ZVZ je určit, zda se zadavatel bude řídit pravidly pro zadavatele veřejného či zadavatele sektorového pro případ vymezený pod bodem jedna, resp. zda zadavatel bude povinen zadat zakázku v režimu ZVZ jako sektorový zadavatel, nebo mimo režim ZVZ pro případ vymezený pod bodem dva.

Obecným pravidlem, které se uplatňuje v obou výše vymezených případech, je pravidlo tzv. převládající činnosti. Podle daného pravidla musí zadavatel posoudit, zda předmět konkrétní veřejné zakázky souvisí především s výkonem relevantní nebo s výkonem nikoliv relevantní činnosti zadavatele.

Na základě aplikace pravidla převládající činnosti se tak veřejný zadavatel v situaci souběhů činností řídí ustanoveními ZVZ platnými pro sektorového zadavatele pouze v případě, pokud předmět veřejné zakázky souvisí především s relevantní činností jím vykonávanou, v opačném případě nebo v situaci, kdy není možné objektivně určit poměr relevantní a nikoliv relevantní činnosti na předmětu veřejné zakázky, je veřejný zadavatel povinen postupovat v přísnějším zákonném režimu, tj. podle zákonných ustanovení platných pro veřejného zadavatele.

Obdobně je řešen případ sektorového zadavatele, který je povinen postupovat podle ustanovení ZVZ platných pro sektorového zadavatele pouze v případě, že předmět veřejné zakázky souvisí především s jím vykonávanou relevantní činností nebo v případech, kdy není objektivně možné určit poměr činnosti relevantní a nikoliv relevantní na předmětu veřejné zakázky, v ostatních případech pak není povinen postupovat vůbec v režimu ZVZ.

Ad. III) Sdružení zadavatelů

Třetí specifickou situací je takzvané sdružení zadavatelů (dále jen „**sdružení**“) upravené v ustanovení § 2 odst. 8 ZVZ. Tímto ustanovením je zákonodárcem umožněno, aby se za účelem společného postupu směřujícího k zadání konkrétní veřejné zakázky mohlo spojit dva či více samostatných zadavatelů do sdružení. Sdružení může být složeno výlučně z veřejných zadavatelů, výlučně z dotovaných zadavatelů, výlučně ze sektorových zadavatelů nebo z kombinace různých kategorií zadavatelů.

Sdružení vzniká na smluvním základě – nejčastějším smluvním typem je zde smlouva o sdružení podle § 829 a následující OZ, dále je možné užít smlouvy nepojmenované podle § 51 OZ, resp. § 269 odst. 2 OBCHZ. Smlouva musí být uzavřena v písemné formě, jinak je neplatná, smluvní strany jsou povinny si v ní vymezit svá vzájemná práva a povinnosti související se zadávacím řízením (způsob spolupráce smluvních stran), dále má smlouva obsahovat způsob jednání jménem sdružení, kdy vzhledem k praktičnosti bývá zpravidla ke všem jednáním spojeným se zadávacím řízením zmocněn jeden z účastníků sdružení.

Důležitou otázkou, která musí být zodpovězena, je otázka, podle které z kategorií zadavatelů bude sdružení posuzováno. Na základě ZVZ je sdružení povinno postupovat podle ustanovení platných pro sektorové zadavatele pouze ve dvou případech: 1. v případech, kdy je sdružení složeno výlučně ze zadavatelů sektorových; 2. v případech, kdy účastníky sdružení jsou sektorový zadavatel a veřejný zadavatel a zadávaná veřejná zakázka souvisí s výkonem relevantní činnosti veřejného zadavatele. V ostatních případech, tj. v případech, kdy je členem sdružení alespoň jeden veřejný či dotovaný zadavatel, je s výjimkou případu uvedeného pod bodem 2 tohoto odstavce sdružení povinno postupovat podle ustanovení platných pro zadavatele veřejného.

Situace, kdy se spojí za účelem zadání veřejné zakázky zadavatel s fyzickou či právnickou osobou, která není zadavatelem, je řešena v odstavci devátém daného ustanovení. Takovéto sdružení osob není považováno za sdružení ve smyslu § 2 odst. 8 ZVZ, ovšem pro určení zákonného režimu postupu zadavatele se použije obdobně ustanovení § 2 odst. 8 věta třetí ZVZ, tedy v případě, že je účastníkem „sdružení“ veřejný či dotovaný zadavatel, vztahují se na sdružení zadavatelů ustanovení tohoto zákona platná pro veřejného zadavatele, ledaže by veřejná zakázka byla zadávaná

v souvislosti s výkonem relevantní činnosti veřejného (dotovaného) zadavatele; v takovém případě by bylo postupováno podle ustanovení platných pro sektorové zadavatele (srov. § 2 odst. 7 ZVZ).

3.2 *Centrální zadavatel*

Centrální zadavatel je specifickým subjektem, prostřednictvím kterého si mohou jednotliví zadavatelé (veřejní, dotovaní i sektoroví) pořizovat dodávky, služby či stavební práce, aniž by sami museli podstupovat zadávací řízení, které za ně podstoupí centrální zadavatel. „Služeb“ centrálního zadavatele tak využívají zadavatelé zpravidla v případech, kdy je pro ně pořízení dodávek, služeb či stavebních prací „klasickou cestou“ z jakéhokoli důvodu nevýhodné. Zákon institutem centrálního zadavatele napomáhá především menším zadavatelům, kteří nemají dostatečné organizační kapacity provedení zadávacího řízení a bylo by pro ně neekonomicky nákladné využívat k zajištění zadávacího řízení služeb poradců či jiných specializovaných subjektů. Vedle toho v případě centralizovaného zadávání existuje předpoklad, že centrální zadavatel bude schopen v rámci zadávacího řízení dosáhnout výhodnějších podmínek za poptávané plnění, a to zejména v případě, kdy poptává totožné plnění pro více subjektů. V daném případě je vysoký předpoklad dosažení tzv. úspory z rozsahu poptávaného plnění.

Recentní právní úprava centralizovaného zadávání je obsažena v ustanovení § 3 ZVZ. Centrální zadávání je prováděno na základě smlouvy uzavřené před zahájením centrálního zadávání mezi subjektem centrálního zadavatele na straně jedné a zadavatelem (zájemcem o provedení centrálního zadávání) na straně druhé. Smlouva musí být uzavřena v písemné formě, jinak je neplatná, musí v ní být specifikováno zadavatelem poptávané plnění a dále upravena vzájemná práva a povinnosti jednotlivých smluvních stran.

Subjektem provádějícím centralizované zadávání může být pouze veřejný zadavatel ve smyslu § 2 odst. 2 ZVZ. Centralizované zadávání je možné provádět v jedné za dvou zákonem vymezených forem:

- I. forma tzv. předprodeje bez navýšení ceny;
- II. mandátní forma centralizovaného zadávání.

Ad. I) Forma tzv. předprodeje bez navýšení ceny

V případě tzv. předprodeje bez navýšení ceny provádí centrální zadavatel nákup sjednaného plnění svým jménem na svůj účet. Centrální zadavatel tedy v této formě podstoupí celé zadávací řízení a na jeho konci uzavře vlastním jménem smlouvu se subjektem v rámci zadávacího řízení vybraným. Nakoupené plnění následně odprodá poptávajícímu zadavateli za cenu nikoliv vyšší, než za kterou dané plnění pořídil. Touto formou mohou být pořizovány dodávky a služby, nikoliv však stavební práce. V této formě centralizovaného zadávání pak může centralizovaný zadavatel pořizovat dodávky či služby i pro sebe.

Ad. II) Mandátní forma centralizovaného zadávání

V případě tzv. mandátní formy centralizovaného zadávání je zadávací řízení prováděno centrálním zadavatelem jménem zadavatelů a na jejich účet, tudíž centrální zadavatel v této formě podstoupí celé zadávací řízení, avšak stranou smlouvy uzavřené se subjektem vybraným v rámci zadávacího řízení se nestává. Stranami výsledné smlouvy jsou zadavatel na straně jedné spolu s vybraným uchazečem na straně druhé. Tato forma centralizovaného zadávání může být použita na pořízení dodávek, služeb i stavebních prací.

Zákon stanovuje, že centrálním zadavatelem může být pouze zadavatel veřejný, z čehož vyplývá, že je povinen provádět centralizované zadávání podle ustanovení zákona platných pro veřejné zadavatele. Jedinou výjimkou je případ, kdy centrální zadavatel provádí centralizované zadávání výlučně pro sektorové zadavatele či na jejich účet. V těchto případech je centrální zadavatel povinen postupovat podle ustanovení ZVZ platných pro sektorové zadavatele.

3.3 *Dodavatel*

3.3.1 Pojem dodavatel

Pojem dodavatele je definován v ustanovení § 17 odst. 1 písm. a) ZVZ, podle něhož se pro účely ZVZ rozumí *dodavatelem fyzická nebo právnická osoba, která dodává zboží, poskytuje služby nebo provádí stavební práce, pokud má sídlo, místo podnikání či místo trvalého pobytu na území České republiky, nebo zahraniční dodavatel*. Pojem

zahraniční dodavatel je následně vymezen v § 17 odst. 1 písm. o) ZVZ, podle něhož se pro účely ZVZ rozumí *zahraničním dodavatelem zahraniční osoba podle zvláštního právního předpisu⁶¹, která dodává zboží, poskytuje služby nebo provádí stavební práce*. Zákon tedy rozděluje dodavatele do dvou skupin, a to na dodavatele „domácí“ a dodavatele zahraniční, kdy rozhodujícím kritériem pro určení, do které z těchto skupin subjekt spadá, je jeho sídlo, resp. místo podnikání, resp. místo trvalého pobytu. Pod pojem dodavatele spadá i každý zájemce⁶² a uchazeč⁶³.

Dodavatelem je tak kterákoliv fyzická či právnická osoba, která za úplatu (srov. § 7 ZVZ) dodává zboží, poskytuje služby či provádí stavební práce pro zadavatele. Dodavatel tak činí ve většině případů (ovšem nikoliv výlučně) v rámci výkonu své podnikatelské činnosti jako podnikatel.⁶⁴

Otázkou hodnou k zamyšlení je otázka možnosti přístupu zahraničních dodavatelů na český trh veřejných zakázek. Co se týče možnosti přístupu zahraničních dodavatelů na český trh veřejných zakázek, tak současný ZVZ umožňuje, a to až na výjimku zakotvenou v § 100 ZVZ, rovný přístup všem dodavatelům na český trh veřejných zakázek bez ohledu na to, zda se jedná o dodavatele domácího, či dodavatele zahraničního. Zahraniční dodavatelé tak fakticky mají neomezený přístup na český trh veřejných zakázek, a to bez ohledu na skutečnost, zda a za jakých podmínek umožňuje jejich domovský stát přístup českým dodavatelům na svůj domácí trh veřejných zakázek. Osobně to považuji za chybu. Chápu, že smyslem „plné“ otevřenosti domácího trhu veřejných zakázek pro subjekty prakticky z celého světa je snaha zapojit do boje o veřejnou zakázku co nejvíce subjektů a v důsledku jejich konkurenčního boje tak dosáhnout co nejvýhodnějších podmínek pro zadavatele, přesto si myslím, že český trh veřejných by měl být otevřen zahraničním dodavatelům pouze v takovém rozsahu,

⁶¹ Srov. ustanovení § 21 OBCHZ.

⁶² Pojem zájemce je vymezen v § 17 odst. 1 písm. n) ZVZ, podle něhož se pro účely ZVZ se rozumí: *„zájemcem dodavatel, který podal ve stanovené době žádost o účast v užším řízení, v jednacím řízení s uveřejněním nebo v soutěžním dialogu, nebo dodavatel, který byl zadavatelem vyzván k jednání v jednacím řízení bez uveřejnění, k podání předběžné nabídky v dynamickém nákupním systému, k podání nabídky ve zjednodušeném podlimitním řízení, k podání nabídky v řízení na základě rámcové smlouvy, nebo k potvrzení zájmu o účast v případě zadávacího řízení zahájeného uveřejněním pravidelného předběžného oznámení.“* Zjednodušeně tak lze zájemce vymezit jako dodavatele, který doposud nepodal nabídku, ale podal žádost o účast v zadávacím řízení nebo byl k podání nabídky vyzván.

⁶³ Pojem uchazeče je vymezen v § 17 odst. 1 písm. j) ZVZ, podle něhož se pro účely ZVZ rozumí: *„uchazečem dodavatel, který podal nabídku v zadávacím řízení.“*

⁶⁴ Pojmy podnikání a podnikatel jsou vymezeny v § 2 odst. 2 OBCHZ.

v jakém domovský stát zahraničního dodavatele otevřel svůj vlastní trh veřejných zakázek dodavatelům z České republiky. Přesto se domnívám, že by Česká republika měla více chránit své domácí producenty a de lege ferenda by tak český zákonodárce měl uvažovat nad novelizací zákona spočívající v umožnění přístupu na český trh veřejných zakázek zahraničním dodavatelům pouze v takovém rozsahu a za obdobných podmínek, v jakém jejich domovský stát umožňuje přístup českým dodavatelům na jejich trh veřejných zakázek.

3.3.2 Kvalifikace dodavatele

Pod termínem kvalifikace dodavatele se skrývá soubor zákonných a na základě zákona zadavatelem stanovených požadavků kladených na subjekt dodavatele. K účelu kvalifikace uvádí ve svém článku Homolová: *„Účelem kvalifikace je zajistit, aby vybraný uchazeč měl objektivně veškeré předpoklady a způsobilost pro řádné a včasné plnění konkrétní veřejné zakázky. Zadavatel musí stanovit pouze takové požadavky na prokázání kvalifikace, které bezprostředně souvisejí s předmětem veřejné zakázky a jsou přiměřené ve vztahu ke druhu, rozsahu a složitosti veřejné zakázky.“*⁶⁵ Požadavek na prokázání kvalifikace by měl souviset s plněním konkrétní veřejné zakázky, neboť jedině takové požadavky jsou smysluplné a vedou k prokázání skutečné schopnosti a způsobilosti uchazečů plnit veřejnou zakázku. Zákonem je dále stanovena nevyvratitelná právní domněnka, kterou je stanoveno, že v případě, že dodavatel kvalifikaci nesplní, tak není způsobilý k plnění veřejné zakázky.

Z hlediska ZVZ je termín kvalifikace dodavatele vymezen v § 17 odst. 1 písm. e) ZVZ.⁶⁶ Zákon z terminologického hlediska rozlišuje mezi tzv. kvalifikačními předpoklady a tzv. kvalifikačními požadavky.

Pod pojmem kvalifikačních předpokladů se skrývají požadavky ZVZ a zadavatelů na kvalifikaci dodavatele v případech, že se jedná o veřejné zakázky zadávané veřejným či dotovaným zadavatelem. Kvalifikační předpoklady se člení do čtyřech oblastí, a to na: 1. základní kvalifikační předpoklady podle § 53 ZVZ; 2. profesní kvalifikační

⁶⁵ HOMOLOVÁ, Š.. Požadavky na kvalifikaci musí souviset s předmětem veřejné zakázky. *Veřejné zakázky : odborný časopis*. 2011, číslo 2, s. 22.

⁶⁶ Podle § 17 odst. 1 písm. e) ZVZ: „kvalifikační dodavatele způsobilost dodavatele pro plnění veřejné zakázky.“

předpoklady podle § 54 ZVZ; 3. ekonomické a finanční kvalifikační předpoklady podle § 55 ZVZ; 4. technické kvalifikační předpoklady podle § 56 ZVZ.

Pod pojmem kvalifikačních požadavků sektorového zadavatele se skrývá soubor požadavků, které může požadovat sektorový zadavatel na dodavatelích. Daná problematika je upravena v § 63 a násl. ZVZ. Podle odstavce prvního daného ustanovení je sektorový zadavatel oprávněn stanovit jakékoliv objektivní požadavky, které umožňují objektivní posouzení způsobilosti dodavatele na realizaci zadávané veřejné zakázky, přičemž dané požadavky musejí splňovat předpoklad objektivnosti, předpoklad zákazu diskriminace a předpoklad přiměřenosti.

3.4 Subdodavatel

Subjekt subdodavatele je pro účely ZVZ vymezen v § 17 odst. 1 písm. i) ZVZ, podle něhož se rozumí *subdodavatelem osoba, pomocí které má dodavatel plnit určitou část veřejné zakázky nebo která má poskytnout dodavateli k plnění veřejné zakázky určité věci či práva*. Jedná se tedy o subjekt, který pro dodavatele vykonává určitou činnost, která má souvislost s realizací veřejné zakázky.

Novelizací ZVZ provedenou zákonem č. 179/2010 Sb. došlo k rozdělení subdodavatelů z hlediska možnosti podání samostatné nabídky v zadávacích řízeních, v nichž vystupují jako subdodavatelé jiného dodavatele, do dvou kategorií, a to na:

- Subdodavatele, prostřednictvím kterých je dodavatel ze zákona oprávněn prokázat splnění určité části kvalifikačních požadavků v případech, kdy sám danou část kvalifikačních požadavků nesplňuje.⁶⁷ Pro subjekty spadající pod tuto kategorii subdodavatelů za ZVZ platí, že nemohou být sami dodavateli podávajícími v rámci téhož zadávacího řízení svou vlastní nabídku.⁶⁸
- Subdodavatele ostatní, kteří nejsou ZVZ omezeni v možnosti podat zadavateli svoji vlastní nabídku.

Do účinnosti novely výše uvedené platilo, že jeden subjekt nemohl být nikdy zároveň dodavatelem a subdodavatelem jiného dodavatele.

⁶⁷ Srov. § 54 odst. 4 a 5 ZVZ, resp. § 64 odst. 5 ZVZ.

⁶⁸ Srov. § 69 odst. 2 a 3 ZVZ.

4 Dělení veřejných zakázek

Zákon 137/2006 Sb. explicitně rozděluje veřejné zakázky podle určitých kritérií do několika skupin. Základními dvěma kritérii pro rozdělení veřejných zakázek do skupin jsou kritérium předmětu plnění veřejné zakázky a kritérium předpokládané hodnoty veřejné zakázky.

Podle předmětu plnění se veřejné zakázky dělí na⁶⁹:

- veřejné zakázky na dodávky,
- veřejné zakázky na služby,
- veřejné zakázky na stavební práce.

Podle kritéria výše předpokládané hodnoty se veřejné zakázky dělí na⁷⁰:

- veřejné zakázky nadlimitní,
- veřejné zakázky podlimitní,
- veřejné zakázky malého rozsahu.

Každá veřejná zakázka ve smyslu ustanovení § 7 ZVZ musí být zadavatelem posuzována podle obou výše uvedených kritérií, kdy vlastní přiřazení veřejné zakázky ke konkrétní skupině je určující zejména pro rozsah práv a povinností zadavatelů v rámci zadávacího řízení.

4.1 Veřejné zakázky dle předmětu plnění

Jak již bylo uvedeno výše, tak podle kritéria předmětu plnění veřejné zakázky ZVZ v § 7 odst. 2 ZVZ rozděluje veřejné zakázky do tří skupin, a to na: 1. **veřejné zakázky na dodávky**; 2. **veřejné zakázky na služby**; 3. **veřejné zakázky na stavební práce**. Zákon v případě tohoto dělení pro jednotlivé skupiny používá termínu **druhy veřejných zakázek**. Co se rozumí veřejnou zakázkou na dodávky je vymezeno v § 8 ZVZ; co se rozumí veřejnou zakázkou na stavební práce je vymezeno v § 9 ZVZ; co se rozumí veřejnou zakázkou na služby je vymezeno v § 10 ZVZ.

Rozdělení veřejných zakázek podle kritéria předmětu plnění má význam zejména pro stanovení výše finančních limitů, na jejichž základě dochází k rozdělení veřejných zakázek podle kritéria jejich předpokládaných hodnot na veřejné zakázky nadlimitní, veřejné zakázky podlimitní a veřejné zakázky malého rozsahu, a z toho vyplývajících

⁶⁹ Srov. § 7 odst. 2 ZVZ.

⁷⁰ Srov. § 7 odst. 3 ZVZ.

povinností zadavatele postupovat podle ZVZ nebo mimo jeho režim, dále to může mít vliv na aplikaci jednotlivých druhů zadávacích řízení či na aplikaci jednotlivých zákonných výjimek postupu zadavatele, a jiné.

4.1.1 Veřejné zakázky na dodávky

Jak již bylo uvedeno výše, co spadá pod kategorii veřejné zakázky na dodávky je vymezeno v ustanovení § 8 ZVZ. Podle daného ustanovení je veřejnou zakázkou na dodávky taková veřejná zakázka, jejímž předmětem je:

- pořízení věci v právním slova smyslu (dále jen „zboží“),
- vedle samotného pořízení zboží i poskytnutí služeb nebo provedení stavebních prací, které spočívají v umístění, montáži či uvedení takového zboží do provozu, nejedná-li se o zhotovení stavby, pokud tyto činnosti nejsou základním účelem veřejné zakázky, avšak jsou nezbytné ke splnění veřejné zakázky na dodávky. Takovou specifickou činností je typicky dodání smlouveného zboží na místo určení, které by v tomto případě samo o sobě samostatně mohlo být považováno za specifickou službu.

K realizaci veřejné zakázky na dodávky dochází na základě smlouvy. Je zřejmé, že v případě veřejné zakázky na dodávky bude nejčastějším smluvním typem, nikoliv však smluvním typem výlučným, smlouva kupní. Vedle smlouvy kupní se může jednat i o další smluvní typy, např. smlouvu o dílo, smlouvu o koupi najaté věci či smlouvy nepojmenované. Společným znakem všech smluv, na jejichž základě má být veřejná zakázka na dodávky realizována, je znak úplatnosti.⁷¹

4.1.2 Veřejné zakázky na stavební práce

Jak již bylo uvedeno výše, co spadá pod kategorii veřejné zakázky na stavební práce je vymezeno v ustanovení § 9 ZVZ. Podle odstavce prvního daného ustanovení je možné veřejné zakázky na stavební práce rozdělit do dvou kategorií, a to na: 1. veřejné zakázky, jejichž předmětem jsou jednotlivé stavební činnosti; 2. veřejné zakázky, jejichž předmětem je zhotovení stavby.

První kategorie veřejných zakázek na stavební práce je vymezena v § 9 odst. 1 písm. a) a b) ZVZ. Jedná se o veřejné zakázky, jejichž předmětem je: a) *provedení stavebních*

⁷¹ Srov. § 7 odst. 1 ZVZ.

prací, které se týkají některé z činností uvedených v příloze č. 3; b) provedení stavebních prací podle písmene a) a s nimi související projektová nebo inženýrská činnost.

V případě, že zadavatel poptává plnění, které spočívá vedle provedení stavební práce rovněž v provedení projektových či inženýrských činností s poptávanou stavební prací nutně souvisejících, pak je na rozhodnutí zadavatele, zda bude poptávané plnění zadávat jako jednu veřejnou zakázku na stavební práce, v níž bude obsaženo celé poptávané plnění, tj. jak vlastní stavební práce, tak projektová či inženýrská činnost s těmito pracemi nutně související, nebo zda dané poptávané plnění rozdělí do dvou samostatných veřejných zakázek, kdy jedna veřejná zakázka bude co do druhu veřejnou zakázkou na stavební práce a jejím předmětem bude provedení stavebních prací, druhá veřejná zakázka pak bude co do druhu veřejnou zakázkou na služby a jejím předmětem bude provedení projektové či inženýrské činnosti. Rozhodujícím kritériem pro volbu způsobu zadání poptávaného plnění obvykle bude kritérium výhodnosti pro zadavatele.

Druhá kategorie veřejných zakázek na stavební práce je uvedena v § 9 odst. 1 písm. c) ZVZ. Jedná se o veřejné zakázky, jejichž předmětem je *zhotovení stavby*⁷², která je výsledkem stavebních nebo montážních prací, případně i související projektové či inženýrské činnosti, a která je jako celek schopna plnit samostatnou ekonomickou nebo technickou funkci. Rozhodujícím kritériem pro to, aby bylo možné zadat veřejnou zakázku v této kategorii, je funkční účelnost zamýšleného díla – zadavatel tedy musí zkoumat, zda zamýšlená stavba jako celek bude schopna plnit samostatnou ekonomickou nebo technickou funkci, či nikoliv. V případě, že ano, pak může zadavatel zadat veřejnou zakázku na stavební práce, jejímž předmětem je zhotovení stavby, v případě opačném nikoliv.⁷³

⁷² Pojem stavba je vymezen v ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, podle něhož se stavbou rozumí: „Stavbou se rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výroby, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Dočasná stavba je stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání. Stavba, která slouží reklamním účelům, je stavba pro reklamu.“ Podle odstavce čtvrtého daného ustanovení se podle okolností za stavbu považuje i její část nebo změna dokončené stavby. Změnou dokončené stavby se podle odstavce pátého daného ustanovení je nástavba, přístavba či stavební úprava.

⁷³ PODEŠVA, V.; OLÍK, M.; JANOUŠEK, M.; STRÁNSKÝ, J.. *Zákon o veřejných zakázkách : komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011. Část první – Obecná ustanovení, s. 38.

Pro obě dvě kategorie veřejných zakázek na stavební práce je rovněž možné podřadit veškeré dodávky a služby, jejichž provedení je nezbytné pro vlastní realizaci plnění, které je předmětem veřejné zakázky na stavební práce.

Podle ustanovení § 9 odst. 3 ZVZ jsou za veřejné zakázky na stavební práce považovány rovněž stavební práce pořizované s využitím zprostředkovatelských nebo obdobných služeb, které zadavateli poskytuje jiná osoba. Činnost zprostředkovatele, ač by se fakticky mělo jednat o veřejnou zakázku na služby, je tak na základě tohoto ustanovení považována za veřejnou zakázku na stavební práce. Smyslem tohoto ustanovení je zabránit účelovému obcházení zákona ze strany, ke kterému by v případě absence tohoto zákonného ustanovení mohlo docházet.⁷⁴

4.1.3 Veřejné zakázky na služby

Jak již bylo uvedeno výše, co spadá pod kategorii veřejné zakázky na služby je vymezeno v ustanovení § 10 ZVZ. V odstavci prvním daného ustanovení vymezil zákonodárce veřejnou zakázku na služby negativním způsobem, kdy *za veřejnou zakázku na služby považuje jakoukoliv veřejnou zakázku, která není veřejnou zakázkou na dodávky nebo veřejnou zakázkou na stavební práce*. Užití negativní formy vymezení veřejné zakázky na služby zákonodárce zvolil zcela záměrně, a to s cílem založit „zbytkovou“ kategorii veřejných zakázek, pod níž by bylo možné podřadit veškerá plnění, která naplňují znaky veřejné zakázky ve smyslu § 7 ZVZ, ale která nelze podřadit ani pod jednu ze dvou pozitivně vymezených kategorií veřejných zakázek, tedy pod kategorii veřejné zakázky na dodávky či kategorii veřejné zakázky na stavební práce.

Podle odstavce třetího daného ustanovení se veřejné zakázky dělí do dvou skupin, a to na: 1. veřejné zakázky, jejichž předmětem jsou tzv. služby prioritní; 2. veřejné zakázky, jejichž předmětem jsou tzv. služby neprioritní.

Příloha č. 1 k ZVZ obsahuje výčet tzv. služeb prioritních. Zadavatel má v případech, kdy zadává nadlimitní veřejnou zakázku, jejíž předmět spadá mezi služby prioritní,

⁷⁴ Účelové obcházení zákona zadavatelem bylo zabráněno ustanovením § 9 odst. 3 ZVZ. Spočívalo by v tom, že zadavatel by si domluvil se zhotovitelem zhotovení stavby podle pokynů (projektu) zadavatele. Vlastní výstavbu by financoval sám zhotovitel. Následně by ovšem zadavatel již existující stavbu od zhotovitele odkoupil, přičemž na základě výjimky z působnosti zákona dle § 18 odst. 1 písm. g) ZVZ by zadavatel nebyl povinen při nabývání existující stavby postupovat v režimu ZVZ. Ustanovením § 9 odst. 3 ZVZ ovšem takové případy byly zařazeny pod veřejné zakázky na stavební práce, čímž bylo obcházení zákona ze strany zadavatele zabráněno.

povinnost uveřejnit oznámení o zadání veřejné zakázky v Úředním věstníku Evropské unie.⁷⁵ Smyslem povinnosti uveřejňovat veřejné zakázky na prioritní služby v Úředním věstníku Evropské unie spočívá ve zlepšení informovanosti potenciálních dodavatelů o zadávané nadlimitní veřejné zakázce prostřednictvím jejího uveřejnění na jednom místě v rámci celé Evropské unie. Do kategorie služeb prioritních jsou řazeny služby, u nichž se důvodně předpokládá, že na jejich realizaci by mohli mít zájem i subjekty zahraniční.

Naproti tomu v případě, kdy zadavatel zadává veřejnou zakázku na některou ze služeb nikoliv prioritních, jejichž výčet je uveden v příloze č. 2 k ZVZ, tak povinnost uveřejňovat zadávání veřejné zakázky v Úředním věstníku Evropské unie nemá. Příloha č. 2 obsahuje i kategorii tzv. jiných služeb, tedy služeb, které nejsou explicitně uvedeny ani v příloze č. 1 k ZVZ a ani v příloze č. 2 k ZVZ. V těchto případech se tak jedná o služby neprioritní. Do kategorie služeb neprioritních jsou řazeny služby, které zpravidla mají národní charakter a k jejichž realizaci je zpravidla třeba znalosti jazyka, místního prostředí a jiné. Proto se předpokládá, že by zahraniční subjekty zájem realizovat veřejné zakázky na tyto služby.

4.1.4 Souběžná plnění

O tzv. souběžné plnění se jedná ve třech případech, kdy předmětem veřejné zakázky je: 1. souběžné pořizování služeb a dodávek; 2. souběžné pořizování služeb a stavebních prací; 3. souběžné pořizování služeb prioritních a služeb neprioritních. V těchto případech musí dojít k určení, o jaký druh se v konkrétním případě jedná. Daná problematika je řešena zejména v ustanovení § 10 odst. 2 ZVZ.

Prvním případem souběžného plnění je veřejná zakázka, jejímž předmětem je vedle poskytnutí služeb rovněž pořízení dodávek. V těchto případech se uplatní tzv. princip těžiště, na jehož základě má zadavatel povinnost zkoumat, zda je vyšší předpokládaná hodnota pořizované dodávky či předpokládaná hodnota pořizovaných služeb. V případě, že je vyšší předpokládaná hodnota dodávek, pak se daná veřejná zakázka bude posuzovat jako veřejná zakázka na dodávky, v případě, že je vyšší předpokládaná hodnota služeb, pak se daná veřejná zakázka bude posuzovat jako veřejná zakázka na službu.

⁷⁵ Srov. § 146 odst. 1 písm. b) ZVZ.

Druhým případem souběžného plnění je veřejná zakázka, jejímž předmětem je vedle poskytnutí služeb rovněž provedení stavebních prací. V těchto případech dojde k uplatnění tzv. zásady hlavního účelu, na jejímž základě se o veřejnou zakázku na službu jedná pouze v případě, kdy provedení stavebních prací není základním účelem veřejné zakázky, avšak jejich provedení je nezbytné pro splnění veřejné zakázky na služby. V ostatních případech se jedná o veřejné zakázky na stavební práce.

Třetím případem souběžného plnění je veřejná zakázka, jejímž předmětem jsou jak služby prioritní, tak služby neprioritní. V těchto případech se uplatní princip těžiště, tedy porovnání kritéria předpokládaných hodnot služeb prioritních a služeb neprioritních. Dané posouzení je důležité pro další postup zadavatele v zadávacím řízení.

4.2 Veřejné zakázky dle výše předpokládané hodnoty

Zákonem je stanovena povinnost každého zadavatele stanovit před zahájením zadávacího řízení u každé veřejné zakázky její předpokládanou hodnotu. Jak již bylo uvedeno výše, podle kritéria předpokládané hodnoty ZVZ v ustanovení § 7 odst. 3 ZVZ rozděluje veřejné zakázky do tří kategorií, a to na: 1. **nadlimitní veřejné zakázky**; 2. **podlimitní veřejné zakázky**; 3. **veřejné zakázky malého rozsahu**. Rozhodujícím aspektem pro zařazení konkrétní veřejné zakázky do jedné z výše uvedených kategorií veřejných zakázek je zde aspekt předpokládané hodnoty veřejné zakázky, jinými slovy zadavatelem zákonným postupem stanovená předpokládaná výše peněžitého závazku vyplývající pro zadavatele z plnění veřejné zakázky. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky se uvádí bez DPH.⁷⁶

Při stanovení předpokládané hodnoty je zadavatel povinen postupovat podle pravidel vymezených v ZVZ, kdy postup vedoucí k jejímu stanovení je vymezen v ustanoveních § 13 – 16 ZVZ. Zákon pro případ oddělení veřejných zakázek malého rozsahu od veřejných zakázek podlimitních, resp. podzákoný právní předpis pro případ oddělení veřejných zakázek podlimitních od veřejných zakázek nadlimitních, vymezují tzv. finanční limity, někdy nazývané též jako hraniční hodnoty, jejichž dosažení, resp.

⁷⁶ Viz § 13 odst. 1, druhá věta, ZVZ, podle které: „*Při stanovení předpokládané hodnoty je vždy rozhodná cena bez daně z přidané hodnoty.*“

překročení, je určující pro zařazení konkrétní veřejné zakázky do příslušné kategorie veřejných zakázek.

Základní smysl rozdělení veřejných zakázek podle kritéria jejich předpokládaných hodnot do tří skupin spočívá ve snaze co nejlépe vyvážit dva protichůdné veřejné zájmy, kdy na jedné straně stojí veřejný zájem na úspoře finančních prostředků v důsledku řádně provedené hospodářské soutěže, k jehož naplnění má vést řádně provedené zadávací řízení, na straně druhé pak stojí veřejný zájem na dosažení co možná nejnížší výše transakčních nákladů při pořízení plnění. Aby bylo dosaženo výše uvedeného základního cíle práva veřejných zakázek, tedy úspory veřejných prostředků, musí být finanční úspora dosažená efektivně provedeným zadávacím řízením vyšší než administrativní náklady (jedna ze složek transakčních nákladů) nutné na provedení zadávacího řízení.

Proto jsou ZVZ rozděleny veřejné zakázky podle kritéria předpokládaných hodnot do tří výše uvedených kategorií. Pro jednotlivé kategorie veřejných zakázek pak platí rozdílná přísnost aplikace ZVZ. Obecně lze říci, že pro zadávání veřejných zakázek nižších hodnot platí mírnější zákonný režim než pro zadávání veřejných zakázek hodnot vyšších. Zákon pro jednotlivé kategorie veřejných zakázek podle kritéria předpokládané hodnoty vymezuje různé možnosti zadání veřejných zakázek. Obecně lze říci, že provedení zjednodušených forem zadávacích řízení je na straně jedné méně administrativně nákladné, avšak na straně druhé nevede k dosažení maximální úspory dosažené v důsledku efektivní hospodářské soutěže.

4.2.1 Nadlimitní veřejné zakázky

Co se rozumí nadlimitní veřejnou zakázkou je vymezeno v ustanovení § 12 odst. 1 ZVZ, podle něhož se *nadlimitní veřejnou zakázkou rozumí veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota podle § 13 ZVZ dosáhne nejméně finančního limitu stanoveného prováděcím právním předpisem pro jednotlivé kategorie zadavatelů a druhy veřejných zakázek, případně kategorie dodávek a služeb*. Zákonodárce tak, pokud jde o stanovení výše finančních limitů sloužících k oddělení veřejných zakázek nadlimitních od veřejných zakázek podlimitních, odkazuje na prováděcí právní předpis, jehož vydáním pověřuje vládu.⁷⁷

⁷⁷ Podle § 159 odst. 1 ZVZ: „Vláda vydá nařízení k provedení § 12 odst. 1 a 154.“

Vláda tak učinila vydáním již výše zmíněného nařízení o finančních limitech. Finanční limity jsou v tomto nařízení uvedeny v jednotkách české měny, jejich výše jsou odvozeny od výše tzv. prahových hodnot stanovených v zadávacích směrniciích Evropské unie. Výše hraničních hodnot není jednotná, její výše jsou odlišné pro jednotlivé kategorie zadavatelů a druhy veřejných zakázek, případně kategorie dodávek a služeb.⁷⁸

Zákonodárce v tomto případě zvolil uvedení výše hraničních hodnot ve formě podzákonného právního předpisu zcela záměrně. Důvodem pro to byla skutečnost, že Evropská komise by měla každé dva roky provádět revizi výše prahových hodnot uvedených v zadávacích směrniciích. S ohledem ke skutečnosti, že výše finančních limitů uvedené v nařízení o finančních limitech jsou odvozeny od výše prahových hodnot stanovených v zadávacích směrniciích Evropské unie, tak by v případě zákonného zakotvení těchto finančních limitů fakticky muselo docházet jako reakce na změnu prahových hodnot stanovených v zadávacích směrniciích Evropské unie k „povinné“ novelizaci ZVZ, čemuž se zákonodárce stanovením daných finančních limitů ve formě podzákonného právního předpisu vyhnul.

Veřejné zakázky nadlimitní jsou tedy veřejnými zakázkami, které co do předpokládané hodnoty přesahují prahové hodnoty stanovené zadávacími směrniciemi, proto se na ně, a to jako na jedinou kategorii veřejných zakázek, vztahuje působnost evropských zadávacích směrnic. Pro nadlimitní veřejné zakázky platí nejprísnější zákonný režim, všechny kategorie zadavatelů jsou povinny je zadávat v zadávacích řízeních upravených v ZVZ (ovšem s výjimkou případů, kdy je možné aplikovat některou ze zákonných výjimek), což v případě podlimitních veřejných zakázek ani veřejných zakázek malého rozsahu neplatí. Přísnost režimu ZVZ je v tomto případě odůvodněno velkým množstvím vynakládaných prostředků.

V současné době jsou nařízením o finančních limitech stanoveny pro jednotlivé druhy veřejných zakázek a pro jednotlivé kategorie zadavatelů finanční limity stanoveny v následujících výších:

- V případě veřejné zakázky na dodávky a na služby zadávané Českou republikou nebo státními příspěvkovými organizacemi je finanční limit stanoven ve výši 3,236 mil. Kč.

⁷⁸ Viz nařízení vlády č.77/2008 Sb., o finančních limitech.

- V případě veřejné zakázky na dodávky a na služby zadávané územním samosprávným celkem, příspěvkovou organizací územního samosprávného celku a tzv. veřejnoprávními subjekty ve smyslu § 2 odst. 2 písm. d) ZVZ je finanční limit stanoven ve výši 4,997 mil. Kč.
- V případě veřejné zakázky na dodávky a na služby zadávané sektorovým zadavatelem je finanční limit stanoven ve výši 10,020 mil. Kč.
- V případě veřejných zakázek na stavební práce platí jednotný finanční limit pro všechny kategorie zadavatele a je stanoven ve výši 125,451 mil. Kč.

Podle statistických údajů uvedených na Portálu o veřejných zakázkách a koncesích (dále jen „**Portál VZ**“) v dokumentu „Statistiky veřejných zakázek za rok 2010“ (dále jen „**Statistiky VZ 2010**“) bylo v roce 2010 v České republice v režimu ZVZ zadáno celkem 2893 nadlimitních veřejných zakázek v celkovém finančním objemu 206 088 348 065 Kč. Průměrná hodnota jedné nadlimitní veřejné zakázky tak přesáhla 71 mil. Kč. Na celkovém objemu trhu veřejných zakázek v České republice, který, jak je vypočteno v části 1.1 této práce, za rok 2010 činil přibližně 642 mld. Kč, se tak nadlimitní veřejné zakázky zadané v režimu ZVZ podílely přibližně 32 %.

4.2.2 Podlimitní veřejné zakázky

Co se rozumí podlimitní veřejnou zakázkou je vymezeno v ustanovení § 12 odst. 2 ZVZ. Podle tohoto ustanovení se podlimitní veřejnou zakázkou rozumí *veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota činí v případě veřejné zakázky na dodávky nebo veřejné zakázky na služby nejméně 2 mil. Kč bez DPH nebo v případě veřejné zakázky na stavební práce nejméně 6 mil. Kč bez DPH a nedosáhne finančního limitu pro nadlimitní veřejné zakázky.*

V případě podlimitních veřejných zakázek jsou dolní hranice předpokládaných hodnot stanoveny přímo v ZVZ. Zákon o veřejných zakázkách tak přímo určuje hraniční hodnoty oddělující veřejné zakázky podlimitní od veřejných zakázek malého rozsahu, přičemž výše hraničních hodnot vychází z vůle zákonodárce a je pouze na zákonodárci, zda danou hranici změní. Oproti tomu jsou horní hranice podlimitních veřejných zakázek stanoveny v nařízení o finančních limitech a jejich výše, jak již bylo uvedeno výše, vychází z prahových hodnot stanovených zadávacími směrnici. Jelikož se jedná o veřejné zakázky, jejichž předpokládaná hodnota nedosahuje výše

zadávacími směrnici stanovených prahových hodnot, je nutné si uvědomit, že působnost zadávacích směrnic se na podlimitní veřejné zakázky nevztahuje.

Podle statistických údajů uvedených na Portál VZ v dokumentu Statistika VZ 2010 bylo v roce 2010 v režimu ZVZ v České republice zadáno celkem 5760 podlimitních veřejných zakázek v celkovém finančním objemu 61 083 434 595 Kč. Průměrná cena jedné podlimitní veřejné zakázky tak přesáhla 10,5 mil. Kč a na celkovém trhu veřejných zakázek v odhadované výši přibližně 642 mld. Kč za rok 2010 se tak podlimitní veřejné zakázky zadávané v režimu ZVZ podílely přibližně 9,5 %.

4.2.3 Veřejné zakázky malého rozsahu

Poslední kategorií veřejných zakázek podle kritéria výše předpokládané hodnoty jsou veřejné zakázky malého rozsahu. Co se rozumí veřejnou zakázkou malého rozsahu je vymezeno v ustanovení § 12 odst. 3 ZVZ, podle něhož se jedná o takovou *veřejnou zakázku, jejíž předpokládaná hodnota činí v případě veřejné zakázky na dodávky nebo veřejné zakázky na služby nejméně 2 mil. Kč bez DPH nebo v případě veřejné zakázky na stavební práce nejméně 6 mil. Kč bez DPH*. Dolní hranice veřejných zakázek malého rozsahu není ZVZ explicitně stanovena, avšak vyplývá ze samotné definice veřejné zakázky uvedené v § 7 ZVZ, kdy s ohledem na kritérium úplatnosti musí být dodavateli poskytnuta určitá úplata ze strany zadavatele, byť i ve výši jedné koruny české.

V případě veřejných zakázek malého rozsahu může zadavatel (veřejný, dotovaný i sektorový) využít při jejich zadávání zákonné výjimky uvedené v § 18 odst. 3 ZVZ, kdy podle daného ustanovení není zadavatel povinen zadávat v režimu ZVZ veřejné zakázky malého rozsahu. Při jejich zadávání je ovšem veřejný zadavatel povinen dodržet základní zásady postupu zadavatele podle § 6 ZVZ, což si řada zadavatelů mylně vykládá jako možnost provést zadání podlimitní veřejné zakázky z volné ruky. Z hlediska současného legislativního rámce je ale takováto interpretace interpretací nesprávnou, neboť zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „**Fink**“), ukládá v ustanovení § 4 daného zákona subjektům vynakládajícím veřejné prostředky povinnost postupovat hospodárně, účelně a efektivně.

S ohledem na relativně velký finanční interval veřejných zakázek bylo Ministerstvem pro místní rozvoj jako metodickým garantem ZVZ doporučeno, aby si jednotliví

zadavatelé vydali interní právní předpis, kterým by rozdělili finanční interval do několika menších úseků, kdy s růstem předpokládané hodnoty veřejné zakázky poroste i míra konkurenčních procesů. Tímto interním předpisem zadavatele je možné stanovit například to, že veřejné zakázky od určité výše předpokládaných hodnot budou zadavatelem zadávány pouze ve formě například veřejné obchodní soutěže či jiným v interním předpisu specifikovaným způsobem.

Odborná veřejnost se poměrně hojně zabývá otázkou, jaká horní hranice finančního limitu je pro kategorii veřejných zakázek malého rozsahu hranicí optimální.⁷⁹ Současná výše hranic finančních limitů je odbornou veřejností považována, a to zejména v případě šestimilionového finančního limitu platného pro veřejné zakázky na stavební práce, za neadekvátně vysokou, a to i ve srovnání s ostatními členskými státy Evropské unie. S ohledem na výše uvedený hlavní účel práva veřejných zakázek, kterým je zajištění efektivního vynakládání veřejných prostředků, lze konstatovat, že z hlediska ekonomické efektivnosti by finanční limit pro veřejné zakázky malého rozsahu měl být nastaven v takové výši, aby potenciální přínosy plynoucí ze zapojení konkurenčních procesů převýšily výši administrativních nákladů vynaložených k provedení zadávacího řízení. Pavel pak za optimální výši finančních limitů považuje 1 mil. Kč bez DPH.⁸⁰

Osobně se domnívám, že by skutečně mělo dojít k razantnímu snížení horní hranice finančního limitu u veřejných zakázek malého rozsahu. V důsledku jejího snížení by se totiž pod režim ZVZ dostala významná část trhu veřejných zakázek, která na základě zákonné výjimky postupu zadavatele dle ustanovení § 18 odst. 3 ZVZ stála fakticky mimo zákonný režim, což by mohlo vést v důsledku řádně provedených zadávacích řízení k nemalým finančním úsporám. Navíc by tím došlo ke zkomplikování v současné době hojně využívaného protizákonného jednání spočívajícího v účelovém rozdělení předmětu veřejné zakázky, což by mohlo být považováno za jedno z dalších pozitiv.

De lege ferenda se skutečně uvažuje o tom, že se horní hranice finančních limitů u veřejných zakázek malého rozsahu sníží. V již zmíněné tzv. antikorupční novele ZVZ se navrhovatel zabývá taktéž snížením horního finančního limitu pro veřejné zakázky

⁷⁹ Viz např.: PAVEL, J.. Zakázky malého rozsahu – Jak určit optimální hranici finančních limitů?. *Veřejné zakázky a PPP projekty : odborný recenzovaný časopis*. 2009, 1. roč, č. 1, s. 53–58.

⁸⁰ Srov. PAVEL, J.. Zakázky malého rozsahu v ČR – Problémy současného stavu a možná řešení. In *Zakázky malého rozsahu v České republice*. Praha, 2009. s. 11-19. Dostupné z WWW: <http://www.transparency.cz/doc/TIC_ZMR_publikace.pdf>

malého rozsahu. Podle dané novely by mělo dojít k zavedení jednotného limitu pro veřejné zakázky malého rozsahu, a to ve výši 1 mil. Kč bez DPH. Legislativcem sledovaný cíl je zřejmý – podstatně snížit horní hranici finančního limitu u veřejných zakázek malého rozsahu a tím posílit transparentnost vynakládání poměrně velké části veřejných prostředků, které jsou v současné době vynakládány způsobem poměrně netransparentním, jinými slovy stanovit povinnost zadavatele zadávat i zakázky na dodávky či služby v předpokládaných hodnotách od 1 mil. Kč do 2 mil. Kč, resp. zakázky na stavební práce od 1 mil. Kč do 6 mil. Kč, v zadávacím řízení upraveném v ZVZ.

4.2.4 Stanovení předpokládaných hodnot veřejných zakázek

Každý zadavatel je povinen před vlastním zahájením zadávacího řízení stanovit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky. Smysl uložení této povinnosti zadavateli již před zahájením zadávacího řízení spočívá v určení toho, zda se v případě konkrétní veřejné zakázky jedná co do předpokládané hodnoty o veřejnou zakázku nadlimitní, veřejnou zakázku podlimitní či veřejnou zakázku malého rozsahu, což má vliv na postup zadavatele ve vlastním zadávacím řízení, kdy zadavatel zadává veřejnou zakázku buď jako nadlimitní, nebo jako podlimitní, nebo jako veřejnou zakázku malého rozsahu. Stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky je považováno za první fázi zadávání veřejné zakázky, která předchází vlastnímu provedení zadávacího řízení.

Stanovením předpokládané hodnoty veřejné zakázky se ZVZ zabývá v ustanoveních § 13 – 16 ZVZ. Zatímco obsahem ustanovení § 13 ZVZ jsou obecné principy a pravidla pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky bez ohledu na druh veřejné zakázky, tak obsahem ustanovení § 14 – 16 ZVZ jsou pravidla a principy pro určení předpokládané hodnoty veřejné podle jednotlivých druhů veřejných zakázek. Ustanovení § 14 ZVZ se zabývá stanovením předpokládané hodnoty veřejné zakázky na dodávky, ustanovení § 15 se zabývá stanovením předpokládané hodnoty veřejné zakázky na služby a ustanovení § 16 se zabývá stanovením předpokládané hodnoty veřejné zakázky na stavební práce.

Zákon tedy obsahuje pravidla pro určení předpokládaných hodnot, čili hodnot pravděpodobných, které nemusejí být absolutně shodné s následnou realitou. Předpokládanou hodnotu je nutné určit podle pravidel obsažených v ZVZ, správná

aplikace těchto pravidel by pak měla vést k dosažení číselného vyjádření předpokládané hodnoty veřejné zakázky, které by se v případě důsledné aplikace zákonných pravidel nemělo příliš odlišovat od reálné ceny veřejné zakázky dosažené v zadávacím řízení. Dále by nemělo docházet k situacím, kdy zadavatelem špatně stanovená výše předpokládané hodnoty veřejné zakázky by vedla k možnosti neoprávněné aplikace některé ze zákonných výjimek či k aplikaci zjednodušených zadávacích řízení. Pro účely této práce se budu zabývat pouze obecnými pravidly a principy podle ustanovení § 13 ZVZ.

Ustanovení § 13 odst. 2 ZVZ stanovuje obecné pravidlo, podle něhož *předpokládanou hodnotu je zadavatel povinen stanovit v souladu s pravidly stanovenými v ZVZ a na základě údajů a informací o zakázkách stejného či podobného předmětu plnění; nemá-li zadavatel takové údaje, pak je povinen stanovit předpokládanou hodnotu na základě údajů a informací získaných průzkumem trhu s požadovaným plněním, popřípadě na základě údajů a informací získaných jiným vhodným způsobem.*

Jak vyplývá z výše uvedeného, primárním pravidlem pro určení předpokládané hodnoty veřejné zakázky, které musí zadavatel použít vždy na prvním místě, je pravidlo stanovení předpokládané hodnoty na základě údajů a informací o zakázkách stejného či podobného druhu plnění, a to primárně na základě údajů a informací pocházejících z vlastní zkušenosti, tak sekundárně na základě údajů a informací pocházejících od jiných osob. Dané údaje a informace by měly pocházet z plnění co možná nejpodobnějšího co do druhu plnění i co do rozsahu plnění, dále by se mělo jednat o údaje a informace z časového hlediska co možná nejaktuálnější, a to zejména v případě nákupu plnění spadajícího do oblastí, v nichž se cena plnění výrazně mění prakticky ze dne na den.

Druhým pravidlem pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky je pravidlo jejího stanovení na základě údajů a informací získaných tzv. průzkumem trhu s požadovaným plněním. Jedná se o pravidlo sekundární povahy, které by mělo být užito v případě nemožnosti užití v předchozím odstavci vymezeného primárního pravidla, nebo současně s ním. Zadavatel v tomto případě provádí průzkum trhu, kdy se zadavatel zejména může obrátit na subjekty nabízející zadavatelem poptávané plnění a požádat je, aby mu předložili předběžnou cenovou nabídku poptávaného plnění.

z hlediska objektivit y informací by se měl zadavatel obrátit na co možná nejširší okruh subjektů nabízejících poptávané plnění.

Třetím pravidlem pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky je pravidlo jejího stanovení na základě údajů a informací získaných jiným vhodným způsobem. Jedná se o pravidlo subsidiární povahy. Mezi jiné vhodné způsoby k získání údajů a informací může být zařazen např. znalecký posudek poptávaného plnění.

V dalších odstavcích § 13 ZVZ je stanoven soubor pravidel, která se týkají předpokládané hodnoty veřejné zakázky: v 13 odst. 4 ZVZ je stanoveno, že v případě institutu **rozdělení veřejné zakázky na části**⁸¹ je pro stanovení její předpokládané hodnoty rozhodující součet předpokládaných hodnot všech jejích částí; v § 13 odst. 5 ZVZ je stanovena povinnost zadavatele v případech, kdy zadavatel poskytuje účastníkům soutěže o návrh⁸² nebo soutěžního dialogu⁸³ odměny, soutěžní ceny či jiné platby, započíst hodnotu takto zadavatelem poskytnutých plnění do předpokládané hodnoty veřejné zakázky; pravidlo stanovené v § 13 odst. 6 ZVZ, které stanovuje, že zadavatel v případě, že si v zadávacích podmínkách vyhradil opční právo podle § 99 ZVZ, musí předpokládaná hodnota veřejné zakázky zahrnovat jak hodnotu veřejné zakázky „základní“, tak hodnotu všech veřejných zakázek, které jsou zadavatelem opcí vyhrazeny; pravidlo stanovené v § 13 odst. 7 ZVZ, kdy v případě tzv. rámcových smluv⁸⁴ i tzv. dynamického nákupního systému⁸⁵ je předpokládanou hodnotou veřejné zakázky maximální hodnota všech veřejných zakázek, které mají být zadavatelem zadány za dobu trvání rámcové smlouvy nebo v dynamickém nákupním systému; pravidlo stanovené v § 13 odst. 8 ZVZ, kdy zadavatel má, až na zákonem stanovené výjimky, povinnost sčítat hodnoty obdobných, spolu souvisejících dodávek či služeb,

⁸¹ Srov. § 98 ZVZ.

⁸² Soutěž o návrh není zadávacím řízením. Jedná se o zvláštní postup zadavatele upravený v části čtvrté ZVZ (§ 102 a násl. ZVZ), který směřuje nikoliv k uzavření smlouvy jako v případě zadávacích řízení, ale k získání návrhu, projektu či plánu (srov. § 103 ZVZ).

⁸³ Soutěžní dialog je specifickým druhem zadávacího řízení. Je vymezen v § 35 a násl. ZVZ.

⁸⁴ Rámcová smlouva je vymezena v § 11 ZVZ. Zjednodušeně lze pojem rámcová smlouva definovat jako písemnou smlouvu mezi zadavatelem a jedním či více uchazeči, která byla uzavřena na dobu určitou v některé z forem zadávacího řízení, jejímž obsahem je vytvoření právního rámce mezi stranami smlouvy, na jehož základě dochází v budoucnu k realizaci dílčích veřejných zakázek, jejichž předmět odpovídá předmětu v rámcové smlouvě vymezenému.

⁸⁵ Pojem dynamického nákupního systému je vymezen v § 17 odst. 1 písm. b) ZVZ, podle něhož se dynamickým nákupním systémem rozumí: „*dynamickým nákupním systémem plně elektronický systém pro pořizování běžného a obecně dostupného zboží, služeb nebo stavebních prací, který je časově omezený a otevřený po celou dobu svého trvání všem dodavatelům, kteří splní podmínky pro zařazení do dynamického nákupního systému a podají předběžnou nabídku.*“

které hodlá pořídit v průběhu jednoho účetního období⁸⁶. Poslední pravidlo uvedené v § 13 odst. 3 ZVZ, které se týká zákazu záměrného dělení předmětu veřejné zakázky, je rozebráno blíže v části 4.2.5 této práce.

Dále je nutné mít na paměti, že při stanovení veřejné zakázky je rozhodnou vždy cena uvedená bez DPH a rozhodným dnem je den odeslání oznámení či výzvy o zahájení zadávacího řízení.

4.2.5 Rozdělení předmětu veřejné zakázky

Obecné pravidlo stanovuje, že zadavatel je oprávněn stanovit či definovat předmět veřejné zakázky dle vlastního rozhodnutí, ledaže ZVZ stanoví jinak. Zadavatel tak, pokud ZVZ nestanoví jinak, může rozdělit předmět veřejné zakázky na více dílčích předmětů a každý z dílčích předmětů je následně oprávněn zadat jako samostatnou veřejnou zakázku. Tím se institut rozdělení předmětu veřejné zakázky odlišuje od institutu rozdělení veřejné zakázky na části, který je charakteristický tím, že se i nadále jedná o jednu veřejnou zakázku s jediným předmětem plnění, které je rozděleno na části, kdy jednotlivé části takto rozděleného předmětu plnění mohou být uskutečňovány i více rozdílnými dodavateli.

Pravidlo zakazující rozdělení předmětu veřejné zakázky na více dílčích předmětů je obsaženo v ustanovení § 13 odst. 3 ZVZ, podle kterého *zadavatel nesmí rozdělit předmět veřejné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v ZVZ*. Účelem daného ustanovení je označit za protiprávní taková jednání zadavatele, kdy by prostřednictvím účelového rozdělení předmětu veřejné zakázky zadavatelem došlo ke snížení předpokládané hodnoty předmětu veřejné zakázky pod finanční limit oddělující veřejné zakázky nadlimitní od podlimitních, resp. finanční limit oddělující veřejné zakázky podlimitní od veřejných zakázek malého rozsahu, v důsledku čehož by následně zadavatel při zadávání účelově rozdělené veřejné zakázky byl oprávněn aplikovat mírnější režim zákona platný pro kategorii veřejných

⁸⁶ Pojem účetní období je vymezen v § 3 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého: „Účetním obdobím je nepřetržitě po sobě jdoucích dvanáct měsíců, není-li dále stanoveno jinak. Účetní období se buď shoduje s kalendářním rokem nebo je hospodářským rokem. Hospodářským rokem je účetní období, které může začínat pouze prvním dnem jiného měsíce, než je leden.“

zakázek nižších předpokládaných hodnot, čímž by fakticky docházelo k obcházení zákona.

O jinou situaci se jedná v případě, kdy zadavatel rozdělením předmětu veřejné zakázky nedocílí možnosti aplikace mírnějšího zákonného režimu. Takový postup je v souladu se ZVZ, tedy přípustný, neboť v tomto případě nelze hovořit o účelovém rozdělení předmětu veřejné zakázky ve smyslu § 13 odst. 3 ZVZ. Je tedy možné nadlimitní veřejnou zakázku rozdělit na dvě či více nadlimitních veřejných zakázek, ovšem není možné, aby alespoň jedna z rozdělených veřejných zakázek byla co do předpokládané hodnoty veřejnou zakázkou podlimitní nebo veřejnou zakázkou malého rozsahu. Stejně pravidlo platí i pro případné rozdělení předmětu podlimitní veřejné zakázky.

Problém může spočívat v určení toho, co lze v konkrétním případě považovat za jedinou veřejnou zakázku, jejíž předmět byl rozdělen na více dílčích předmětů, a co je již samostatnou veřejnou zakázkou se samostatným předmětem plnění. Jelikož ZVZ explicitně nedefinuje, co se rozumí jedinou veřejnou zakázkou, je nutné při interpretaci daného pojmu přihlídnout jak k judikatuře ESD, tak k rozhodovací činnosti ÚOHS⁸⁷. Z judikatury ESD a rozhodovací činnosti ÚOHS vyplývá, že při vymezení jediné veřejné zakázky je třeba vždy přihlížet k více skutečnostem: 1. skutečností věcným, které spočívají v totožnosti, resp. blízké podobnosti předmětu plnění; 2. skutečností časovým, kdy zadavatel může provést zadání veřejných zakázek buď současně, resp. v časových obdobích na sebe navazujících, resp. v určitém časovém úseku; 3. skutečností geografickým, kdy rozhodujícím kritériem je kritérium místa realizace jednotlivých plnění; 4. ke skutečnosti, zda předmět veřejné zakázky tvoří jeden celek či nikoliv. Všechny dané skutečnosti je nutné posoudit ve vztahu ke konkrétní veřejné

⁸⁷ Viz např. rozhodnutí ÚOHS Č. j.: S035/2008/VZ-03259/2008/540-Šm ze dne 26. února 2008, kterým byla uložena pokuta ve výši 100 tis. Kč zadavateli – Česká republika – Ministerstvo obrany za správní delikt nezákonného rozdělení předmětu veřejné zakázky. ÚOHS v daném rozhodnutí k jediné veřejné zakázce konstatoval: „Pro posouzení dané věci, tj. zda se jednalo o jednu zakázku, či několik zakázek, není rozhodné to, zda se objednávky týkaly rozdílných kurzů v rozdílných státech, nebo jaký měly název, ale to, co bylo předmětem požadovaných služeb, dále jaká byla věcná a časová souvislost těchto služeb. Je zřejmé, že šlo vždy o kurzy, jakožto vzdělávací aktivitu v roce 2005, deklarovanou ve Věstníku MO částka 17 (str. 289), tudíž o jeden druh služby realizované s časovou návazností v roce 2005. Předmět plnění, které zadavatel pořizoval, byla služba ve formě zajištění vzdělávacích kurzů. Tato služba byla zadána v jednom časovém úseku (v roce 2005) a témuž dodavateli. Zakázka tedy neměla být rozdělena a zadavatel ji měl s ohledem na celkovou výši budoucího závazku zadat podle zákona buď v otevřeném nebo užším řízení.“

zakázce a zadavatel by měl, a to zejména v případě časového kritéria, projevit určitou míru předvídatelnosti při pořizování jednotlivých plnění v určitém časovém období.

Závěr

Podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, se v České republice již více než pět let zadávají veřejné zakázky. Právo veřejných zakázek je oblastí, která se velmi rychle vyvíjí, což úzce souvisí s důležitostí jejího hlavního účelu, kterým je regulace vynakládání veřejných prostředků při nákupu plnění od externích subjektů, a dále pak s obtížností nalézání ideálního řešení právní úpravy.

Ve své diplomové práci na téma „**Pojem a druhy veřejných zakázek**“ jsem se podrobně zabýval vymezením pojmu veřejná zakázka (kapitola druhá), vymezením subjektů účastnících se zadávání veřejných zakázek (kapitola třetí) a vymezením jednotlivých kategorií veřejných zakázek (kapitola čtvrtá). Dále jsem v kapitole první věnoval pozornost obecnému vymezení pojmu právo veřejných zakázek, jeho základním právním pramenům, základním zásadám a jeho současnému postavení v právním řádu České republiky. V kapitole čtvrté jsem navíc zmínil problematiku účelového rozdělování předmětu veřejné zakázky. To vše ve světle současných právních předpisů (vnitrostátních, EU), soudních rozhodnutí i rozhodnutí ÚOHS.

Na základě zkoumání dané problematiky jsem dospěl ke zjištění, že současná právní úprava veřejných zakázek nevede k maximální možné úspoře veřejných prostředků při jejich vynakládání při nákupu ekonomických statků od externích subjektů.

Za nejzásadnější problém považuji zjištění, že současná legislativní úprava umožňuje, že okolo 58 % trhu veřejných zakázek, tj. nákupy za více než 370 mld. Kč za rok 2010, byla zadána netransparentním způsobem mimo režim specifických zadávacích řízení. Zde musí dojít, dle mého názoru, ke strmému poklesu daného čísla.

Největší část z daných 370 mld. Kč je tvořena veřejnými zakázkami malého rozsahu. Za jednu z možností řešení daného problému považuji nutnost razantního snížení dolní hranice finančního limitu pro podlimitní veřejné zakázky. Pavel považuje za ideální horní hranici finančního limitu (tj. za hranici, kdy přínosy plynoucí z řádně provedeného zadávacího řízení převýší administrativní náklady spojené s jeho provedením) u veřejných zakázek malého rozsahu částku 1 mil. Kč bez DPH, a to bez ohledu na předmět plnění veřejné zakázky. Osobně se domnívám, že snížení finančního limitu na částku nižší než 1 mil. Kč by bylo účelné, k čemuž mě vede skutečnost, že většina členských států Evropské unie má nastaven tzv. národní finanční limit ve výši nižší než 1 mil. Kč. Navíc se domnívám, že je do určité míry účelnější nést vyšší

administrativní náklady spojené s řádně provedeným zadávacím řízením (i když jeho vlastní provedení o něco převyšuje úspory získané jeho řádným provedením), neboť zvýšení transparentnosti spojené s povinností zadávat veřejnou zakázku v režimu zákona může do určité míry vést k eliminaci jednotlivých vysoce předražených zakázek v důsledku korupčních či klientelistických jednání určitých osob. Dále by daný krok vedl k lepšímu naplnění zásad rovného zacházení a zákazu diskriminace k potenciálním dodavatelům ze strany zadavatele. Dále by to vedlo k problematičtějšímu účelovému rozdělování předmětu veřejné zakázky na dílčí veřejné zakázky, což bych považoval za jedno z dalších pozitiv.

Další legislativní změnou, kterou bych považoval za účelnou, je zpřísnění současné vymezení kategorie dotovaného zadavatele tak, aby byl za dotovaného zadavatele považován každý subjekt, kterému byly veřejné finanční prostředky (od určité) výše poskytnuty jako účelová dotace nevratné povahy, a to bez ohledu na předmět plnění, který za veřejné prostředky nakupuje. Tím by se pod režim ZVZ dostal širší okruh nákupů, na které jsou vynakládány veřejné prostředky.

Dalším klíčovým prvkem, který by měl být podle mého názoru posílen, je zavedení povinnosti všech kategorií zadavatelů (a to zejména u subjektů řazených pod kategorii zadavatelů veřejných) zveřejňovat co možná nejširší okruh informací o všech (až na důvodné výjimky) veřejných zakázkách (chystaných i realizovaných) způsobem umožňujícím dálkový přístup, a to včetně výslovného zdůvodnění toho, co vedlo zadavatele k uzavření smlouvy s konkrétním dodavatelem, povinnosti výslovného zdůvodnění nastavení požadavků na tzv. kvalifikaci dodavatele (což by mělo přispět ke snížení prostoru k tzv. „užití veřejné zakázky na míru“), dále zdůvodnění užití některé ze zjednodušených forem zadávacího řízení a jiné. Domnívám se, že toto by mělo být stanoveno jako základní povinnost všech kategorií zadavatelů, neboť právo veřejnosti na informace o způsobu nakládání s veřejnými prostředky pokládám za jedno ze základních práv každého jedince. Navíc kontrolu veřejností považuji za jednu z nejúčinnějších forem kontroly vůbec, proto se domnívám, že administrativní náklady spojené s provozem informačního systému by byly vynaloženy účelně. Stejně tak se domnívám, že každá účelně vynaložená koruna určená na boj proti korupci se státu několikanásobně vrátí.

Za další klíčový prvek považuji posílení principu 3E (účelnost, hospodárnost, efektivnost) přímo v ZVZ. Současný ZVZ neřeší účelnost vynakládání veřejných prostředků, což považuji za chybu, neboť může dojít k hospodárnému nákupu ekonomického statku, který ovšem není potřeba.

Výše vymezené změny v ZVZ nejsou tím jediným, co by mělo být v právním řádu České republiky změněno za účelem zajištění účelného, hospodárného a efektivního vynakládání veřejných prostředků. Soubor legislativních změn by měl být mnohem širší, počínaje např. zavedením majetkového přiznání, přes např. zrušení akcí na doručitele, po např. zvýšení trestněprávních sazeb u určitých trestných činů (např. trestné činy úplatkářství či trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby, a jiné).

Všechny výše popsané legislativní změny (a mnohé další výše nezmiňené) budou účinné pouze tehdy, bude-li nastaven takový legislativní rámec, který zajistí jejich řádnou aplikaci.

Osobně se domnívám, že soubor legislativních změn lze stále považovat za běh na dlouhou trať, která je značně trnitá a mnohé významné subjekty na jejím absolvování nemají zájem. Přesto se domnívám, že je v zájmu veřejnosti danou cestu podstoupit, neboť může vést ke značné úspoře veřejných finančních prostředků. Je nutné si uvědomit, že každé procento, o které se povede snížit rozsah předražení veřejných zakázek, které je nevládní neziskovou organizací Transparency International – Česká republika odhadováno v České republice na 20 %, povede k úspoře veřejných prostředků ve výši několika miliard Kč ročně. Proto by mělo být i v zájmu zákonodárce danou cestu podstoupit.

Seznam zkratk

ZVZ, zákon	- zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů
Původní zákon o VZ	- zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek
Předchozí zákon o VZ	- zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách
OZ	- zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
OBCHZ	- zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění -pozdějších předpisů
ZMČR	- zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů
Ústava ČR	- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
ÚOHS	- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
NKÚ	- Nejvyšší kontrolní úřad
WTO	- Světová obchodní organizace
ESD	- Soudní dvůr Evropské unie
UNCITRAL	- Komise OSN pro mezinárodní právo obchodní
Nařízení o finančních limitech	- nařízení vlády č. 77/2008 Sb., o stanovení finančních limitů pro účely zákona o veřejných zakázkách, o vymezení zboží pořizovaného Českou republikou – Ministerstvem obrany, pro které platí zvláštní finanční limit, a o přepočtech částek stanovených v zákoně o veřejných zakázkách v eurech na českou měnu, ve znění pozdějších předpisů
Klasická zadávací směrnice	- Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/18/ES, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, ve znění pozdějších předpisů

Sektorová zadávací směrnice	- o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb, ve znění pozdějších předpisů
GPA	- Dohoda o veřejných zakázkách
HDP	- hrubý domácí produkt
Portál VZ	- portál o veřejných zakázkách a koncesích
Statistiky VZ 2010	- dokument „Statistiky o veřejných zakázkách za rok 2010“

Použité prameny

Knižní publikace

- 1) HENDRYCH, D., a kolektiv. *Správní právo : obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. BECK, 2009. 837 s.
- 2) JURČÍK, R. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. vyd. Praha : C. H. BECK, 2007. 571 s.
- 3) JURČÍK, R. *Zákon o veřejných zakázkách : komentář*. 2. vyd. Praha : C. H. BECK, 2011. 700 s.
- 4) KRČ, R.; MAREK, K.; PETR, M. *Zákon o veřejných zakázkách a koncesní zákon : s komentářem*. 2., podstatně přeprac. a dopl. vyd. Praha : LINDE, 2008. 703 s.
- 5) KRUTÁKOVÁ, L.; KRUTÁK, T. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady : právní stav k 1. 1. 2007*. 1. vyd. Olomouc : ANAG, 2007. 479 s.
- 6) PAVEL, J. *Veřejné zakázky v České republice*. Praha : Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. 105 s.
- 7) PLÍVA, S. *Obchodní závazkové vztahy*. vyd. 1. Praha : ASPI, a. s., 2006. 333 s.
- 8) PODEŠVA, V.; OLÍK, M.; JANOUŠEK, M.; STRÁNSKÝ, J. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. 2. vyd. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2011. 631 s.
- 9) RAUS, D.; NERUDA, R. *Zákon o veřejných zakázkách : komentář*. Praha : LINDE, 2007. 895 s.
- 10) TILLMANN, J. *Veřejná zakázka*. Praha : PROSPEKTRUM, 1995. 169 s.
- 11) *Zakázky malého rozsahu v České republice*. Praha : Transparency International – Česká republika, 2009. 35 s.

Články z odborných časopisů Veřejné zakázky a PPP projekty a Veřejné zakázky

- 1) HOMOLOVÁ, Š.. Požadavky na kvalifikaci musí souviset s předmětem veřejné zakázky. *Veřejné zakázky : odborný časopis*. 2011, číslo 2, s. 22.

- 2) JURČÍK, R. Úvahy o změnách právní úpravy veřejných zakázek a PPP projektů ve vztahu k ekonomicky efektivnějšímu vynakládání veřejných prostředků. *Veřejné zakázky a PPP projekty : odborný recenzovaný časopis*. 2009, roč. 1, č. 1, s. 7 – 28.
- 3) PAVEL, J. Komparace zákonů o veřejných zakázkách ve vybraných zemích EU – základní principy a zakázky malého rozsahu. *Veřejné zakázky a PPP projekty : odborný recenzovaný časopis*. 2009, roč. 1, č. 3-4, s. 108 – 113.
- 4) PAVEL, J. Zakázky malého rozsahu – jak určit optimální hranici finančních limitů?. *Veřejné zakázky a PPP projekty : odborný recenzovaný časopis*. 2009, roč. 1, č. 1, s. 53 – 58.
- 5) SCHNITZER, J.S.; KRUTÁKOVÁ, L. Dohoda o veřejných zakázkách (GPA) – je pro zadavatele v České republice závazná?. *Veřejné zakázky a PPP projekty : odborný recenzovaný časopis*. 2009, roč. 1, č. 1, s. 59 – 73.
- 6) SCISKALOVÁ, M. Právní úprava na úseku veřejných zakázek. *Veřejné zakázky a PPP projekty : odborný recenzovaný časopis*. 2009, roč. 1, č. 3-4, s. 149 – 155.

Právní předpisy

- 1) Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů
- 2) Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů
- 3) Zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů
- 4) Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- 5) Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- 6) Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů
- 7) Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů
- 8) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

- 9) Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů
- 10) Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů
- 11) Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- 12) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES
- 13) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES
- 14) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 1989/665/EHS
- 15) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 1992/13/EHS
- 16) Nařízení vlády č. 77/2008 Sb., o stanovení finančních limitů pro účely zákona o veřejných zakázkách, o vymezení zboží pořizovaného Českou republikou – Ministerstvem obrany, pro které platí zvláštní finanční limit, a o přepočtech částek stanovených v zákoně o veřejných zakázkách v eurech na českou měnu

Rozhodnutí

- 1) Rozsudek ESD č. C-31/87 ze dne 20. září 1988
- 2) Rozsudek ESD č. C-44/96 ze dne 15. ledna 1998
- 3) Rozsudek ESD č. C-323/96 ze dne 17. srpna 1998
- 4) Rozsudek ESD č. C-16/98 ze dne 5. října 2000
- 5) Rozsudek ESD č. C-470/99 ze dne 12. prosince 2000
- 6) Nález Ústavního soudu České republiky uvedený pod sp. zn. Pl.ÚS 6/98 ze dne 14. října 1998
- 7) Rozsudek Krajského soudu v Brně uvedený pod sp. zn. 62 Ca 47/2007 ze dne 5. prosince 2008
- 8) Rozhodnutí ÚOHS č. S023/05 ze dne 18. března 2005
- 9) Rozhodnutí ÚOHS č. S018/05 ze dne 29. března 2005
- 10) Rozhodnutí ÚOHS č. S206/08 ze dne 10. listopadu 2008
- 11) Rozhodnutí ÚOHS č. S035/08 ze dne 26. února 2008

Webové stránky

- 1) <www.mmr.cz>
(Ministerstvo pro místní rozvoj)
- 2) <www.compet.cz>
(Úřad pro ochranu hospodářské soutěže)
- 3) <www.isvz.cz/isvz/>
(Informační systém o veřejných zakázkách)
- 4) <www.transparency.cz>
(Transparency International – Česká republika)
- 5) <www.portal-vz.cz>
(Portál o veřejných zakázkách a koncesích)
- 6) <www.vlada.cz>
(Oficiální stránky Vlády České republiky, resp. Úřadu vlády České republiky)
- 7) <www.portal.gov.cz>
(Portál veřejné správy České republiky)

Abstrakt

Pojem a druhy veřejných zakázek

Téma diplomové práce je „**Pojem a druhy veřejných zakázek**“. Diplomová práce vychází ze současné právní úpravy práva veřejných zakázek (zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů), která je velmi ovlivněna právní úpravou Evropské unie.

Základním účelem práva veřejných zakázek je zajistit efektivní vynakládání veřejných prostředků. Základním cílem diplomové práce je provést zkoumání a zhodnocení některých základních institutů práva veřejných zakázek.

Diplomová práce je rozdělena do čtyřech kapitol:

První kapitolu je možné považovat za úvod. Kapitola je rozdělena do tří částí. První část obsahuje stručné vymezení práva veřejných zakázek. Právo veřejných zakázek se dělí do dvou hlavních oblastí (1. zadávání veřejných zakázek; 2. přezkum zadávacího procesu). A konečně, tato část popisuje pozici práva veřejných zakázek v právním řádu České republiky. Část druhá se zabývá prameny právní úpravy této oblasti (vnitrostátními, mezinárodními, Evropské unie) a jejich vývojem na národní úrovni. Ve třetí části jsou vymezeny základní zásady práva veřejných zakázek: zásada transparentnosti, zásada rovného zacházení a zásada nediskriminace.

Druhá kapitola je rozdělena do dvou částí. Část první se zabývá vymezením pojmu veřejné zakázky a jeho základními prvky (smluvní základ, smluvní strany, předmět plnění, prvek úplatnosti). Druhá část obsahuje vymezení specifických veřejných zakázek, které mohou být zadány mimo režim zákona. Tyto specifické případy veřejných zakázek jsou známé jako výjimky z působnosti zákona.

Kapitola třetí se zabývá osobní působností zákona o veřejných zakázkách. Kapitola je rozdělena do čtyřech částí. V kapitole první je vymezena nejdůležitější skupina osob, které zákon označuje jako zadavatele veřejných zakázek. Zadavatelé veřejných zakázek jsou subjekty, které jsou povinny řídit se při zadávání veřejných zakázek úpravou obsaženou v zákoně 137/2006 Sb. V dalších částech kapitoly třetí jsou vymezeny subjekty dodavatele, subdodavatele a specifického centrálního zadavatele.

Kapitola čtvrtá se zabývá jednotlivými druhy veřejných zakázek. Zákon č. 137/2006 rozděluje veřejné zakázky podle předmětu plnění na veřejné zakázky na dodávky, služby a stavební práce. Dále jsou veřejné zakázky rozděleny podle předpokládané

hodnoty na veřejné zakázky nadlimitní, veřejné zakázky podlimitní a veřejné zakázky malého rozsahu.

V současné době je připravována novela zákona o veřejných zakázkách. Cílem této novely je úspora 90 mld. korun ročně. Nejvýznamnější změna v této novele spočívá v podstatném snížení horního limitu u veřejných zakázek malého rozsahu.

Klíčová slova

Veřejné zakázky

Finanční limity

Veřejné zakázky malého rozsahu

Abstract

The concept and types of public procurement contracts

The title of the thesis is „**The concept and types of public procurement contracts**“. The thesis is based on current legislation of public procurement law (Act No. 137/2006 Coll., on Public Contracts), which is heavily influenced by European Union legislation.

The basic purpose of public procurement law is to regulate the effective distribution of public funds. The basic aim of this thesis is an analysis and evaluation of some basic legal institutes of public procurement law.

The thesis is divided into four chapters:

The first chapter can be considered as an introduction. This chapter is divided into three parts. The first part includes a short definition of the law on public procurement. Public procurement law is divided into two main areas (1. awarding public contracts; 2. revision of the awarding process). Finally, this part describes the position of public procurement law in the Czech legal system. Part Two deals with the legal sources of this type of law (national, international, European Union) and its development on the national level. In the third part are defined the basic principles of procurement law: principle of transparency, principle of equal treatment and non-discrimination principle.

The second chapter is divided into two parts. Part one deals with the definition of the concept of public contract and its basic elements (contractual basis, contracting parties, object of fulfillment, element of payment). The second part contains the definition of specific public contracts which may be procured outside the regime of the law. These specific cases of public contracts are known as exceptions from the scope of the law.

Chapter three deals with the personal scope of the public contracts Act. This chapter is divided into four parts. In the first one the most important entity by law known as public purchasers is defined. Public purchasers are entities that are required to follow the procurement arrangements by process contained in Act No. 137/2006. In the other parts of the third chapter entities contractors, subcontractors and specific central purchasing body are defined.

Chapter four deals with various types of public contracts. Act No. 137/2006 divides public contracts based on the object of fulfillment into public contracts for supplies, services and construction works. Furthermore are public contracts divided by the

estimated value into three categories: above the limit, under the limit and small scale public contracts.

An amendment to the Act of public contracts is being prepared at current time. This amendment aims to save 90 billion Czech crowns per year. The most significant change in this amendment is a significant reduction of the upper limit for small scale public contracts.

Key words

Public contracts

Financial limits

Small scale public contracts